

PENGANTAR: ARIE SUJITO

Menabur Benih di Lahan Tandus

Pelajaran Berharga dari Advokasi
Perencanaan dan Penganggaran
di Bantul dan Kebumen

EDITOR: SUNAJI ZAMRONI
M. ZAINAL ANWAR





Menabur Benih di Lahan Tandus

**Pelajaran Berharga dari Advokasi
Perencanaan dan Penganggaran
di Bantul dan Kebumen**

Menabur Benih di Lahan Tandus
Pelajaran Berharga dari Advokasi
Perencanaan dan Penganggaran di Bantul dan Kebumen
© 2008 IRE Yogyakarta

Cetakan Pertama, Mei 2008

Editor
Sunaji Zamroni & M. Zainal Anwar

Tim Penulis:
Abdur Rozaki, Anang Sabtoni, Arie Sujito, Ashari Cahyo Edi,
Borni Fadlan, Dina Mariana, Hasan Misbah, Krisdyatmiko,
M. Zainal Anwar, Sunaji Zamroni, Sutoro Eko,
Titok Hariyanto

Desain Sampul dan Artistik
Zen

ISBN
979-813-841-4

Pengantar Penerbit

Buku yang sekarang anda pegang ini adalah hasil dari serangkaian pengalaman mendampingi organisasi masyarakat sipil dalam mengarungi proses perencanaan dan penganggaran daerah di Kebumen dan Bantul. Selain berisi pengalaman, buku ini juga menyajikan seperangkat teoretis tentang *pro poor budgeting* dan *participatory budgeting*.

Setiap halaman buku ini berikhtiar menyajikan upaya warga aktif yang tergabung dalam Rewang (Rembug Warga Peduli Anggaran) di Bantul dan Gampil (Gabungan Masyarakat Sipil) di Kebumen dalam menyelami beragam persoalan yang melingkupi setiap tahapan dalam perencanaan dan penganggaran daerah. Dalam praktiknya, perjuangan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui mekanisme formal acap kali berbenturan dengan kepentingan elite politik yang selalu berlindung di balik jargon partisipasi.

Menjadi kebanggaan tersendiri bagi kami, selaku penerbit, bisa ikut

serta menyebarkan ragam pengalaman yang telah ditulis oleh staf IRE Yogyakarta yang terlibat program *Participatory Budgeting and Expenditure Tracking* (PBET) baik yang langsung maupun yang tidak langsung. Karena itu pula, tanpa ragu, kami ikut bangga bisa mempersembahkan buku ini kepada para akademisi, aktivis NGO, mahasiswa serta warga yang tidak ingin dijadikan obyek pembangunan terus-menerus.

Akhirnya, kami selaku penerbit mengucapkan banyak terima kasih dan penghargaan setinggi-tingginya kepada teman-teman IRE Yogyakarta yang memberikan izin kepada kami untuk menerbitkan hasil pergulatan selama dua tahun tanpa benti dalam mendampingi organisasi masyarakat sipil. Semoga buku ini bisa menjadi cermin bagi mereka yang hendak terjun dalam dunia advokasi perencanaan dan penganggaran di daerah. Kami berharap, jerih payah para penulis buku ini akan terbayarkan dengan lahirnya “rewang-rewang” baru dan “Gampil-gampil” baru di bumi nusantara yang kita cintai ini. SELAMAT MEMBACA.

Yogyakarta, Mei 2008

Penerbit

Daftar Singkatan

AD/ART	Anggaran Dasar/Anggaran Rumah Tangga
ADD	Alokasi Dana Desa
AMDAL	Analisis Dampak Lingkungan
APBD	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
APBN	Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
ARKUR	Aliansi Rakyat Kebumen Untuk Reformasi
Bappeda	Badan Perencanaan Pembangunan Daerah
BIGS	Bandung Institute of Governance Studies
BKM	Badan Keswadayaan Masyarakat
BLT	Bantuan Langsung Tunai
BOS	Biaya Operasional Sekolah
BPD	Badan Permusyawaratan Desa
BPK	Badan Pemeriksa Keuangan
BPKP	Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan
BPN	Badan Pertanahan Nasional
BIMTEK	Bimbingan Teknis
CDD	Community Driven Development
CO	Community Organizer
CRC	Citizen Report Card
CSO	Civil Society Organisation
CV	Commanditaire Vennootschap
DASK	Dokumen Anggaran Satuan Kerja
DPA SKPD	Dokumen Pelaksanaan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah
DPRD	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
FBRK	Forum Bersama Rakyat Kebumen
FGD	Focus Group Discussion
FITRA	Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran
FKGB	Forum Komunikasi Guru Bantu
FMP	Forum Masyarakat Pinggiran
FORMASI	Forum Masyarakat Sipil

Forsa	Forum Solidaritas Anak Bangsa
F-PAN	Fraksi Partai Amanat Nasional
F-PD	Fraksi Partai Demokrat
F-PDIP	Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan
FPG	Fraksi Partai Golkar
F-PKB	Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa
FPPBJ	Forum Pemantau Pengadaan Barang dan Jasa
FPPKS	Forum Paguyuban Petani Kebumen Selatan
Gampil	Gabungan Masyarakat Sipil
GB	Gender Budgeting
GNRHL	Gerakan Nasional Rehabilitasi Hutan dan Lahan
IDT	Inpres Desa Tertinggal
IRE	Institute for Research and Empowerment
Jangkar	Jaringan Kerja Advokasi Anggaran Indonesia
JANGKEP	Jaringan Kajian dan Advokasi Publik
JLS	Jalan Lingkar Selatan
KAK	Kerangka Acuan Kerja
Kimprasda	Pemukiman Prasarana Daerah
KIPP	Komite Independen Pemantau Pemilu
KK	Kepala Keluarga
KMS	Kelompok Masyarakat Sipil
KUA	Kebijakan Umum APBD
LAKIP	Laporan Akuntabilitas Kinerja Pemerintah Daerah
Lakpesdam NU	Lembaga Kajian dan Sumberdaya Manusia Nahdlatul Ulama
LESPIM	Lembaga Studi dan Pengembangan Santri dan Masyarakat
LKD	Lembaga Karya Desa
LKMD	Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa
LKPSM	Lembaga Kajian dan Pengembangan Sumberdaya Manusia
LOD	Lembaga Ombudsman Daerah
LOS	Lembaga Ombudsman Swasta
LP2M	Lembaga Pengkajian dan Pemberdayaan Masyarakat
LPJ	Laporan Pertanggungjawaban

LSKP	Lembaga Studi Kebijakan Publik
LSM	Lembaga Swadaya Masyarakat
MDGs	Millenium Development Goals
MSRS	Multy Stage Random Sampling
MTEF	Medium Term Expenditure Framework
Musrenbang	Musyawarah Perencanaan Pembangunan
MWC NU	Majelis Wakil Cabang Nahdlatul Ulama
NGO	Non-Government Organisation
OMS	Organisasi Masyarakat Sipil
Ormas	Organisasi Kemasyarakatan
Ornop	Organisasi Non-Pemerintah
P2TPD	Prakarsa Pembaruan Tata Pemerintahan Daerah
Panggar	Panitia Anggaran
PAR	Participatory Action Research
PB	Participatory Budgeting
PBET	Participatory Budgeting and Expenditure Tracking
PBJ	Pengadaan Barang dan Jasa
Perbup	Peraturan Bupati
Perda	Peraturan Daerah
Perindagkop	Perindustrian Perdagangan dan Koperasi
Permendagri	Peraturan Menteri Dalam Negeri
Pimpro	Pimpinan Proyek
PKMD	Program Kemandirian Masyarakat Desa
PMD	Pemberdayaan Masyarakat Desa
PMII	Pergerakan Masyarakat Islam Indonesia
PNS	Pegawai Negeri Sipil
Pokja	Kelompok Kerja
PPA	Prioritas dan Plafon Anggaran
PPAS	Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara
PPB	Pro Poor Budgeting
PPK	Program Pengembangan Kecamatan
PROLEGDA	Program Legislasi Daerah

PT	Perseroan Terbatas
Puskesmas	Pusat Kesehatan Masyarakat
RAB	Rencana Anggaran Belanja
RAPBD	Rencana Anggaran dan Belanja Daerah
RASK	Rencana Anggaran Satuan Kerja
RCS	Report Card Survey
Renja	Rencana Kerja
Renstra	Rencana Strategis
Repdem	Relawan Pejuang Demokrasi
Rewang	Rembug Warga Peduli Anggaran
RKA	Rencana Kegiatan dan Anggaran
RKPD	Rencana Kerja Pemerintah Daerah
RKS	Rencana Kerja Satuan
RPJM	Rencana Pembangunan Jangka Menengah
RPJMD	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah
RPJMDes	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa
RPJP	Rencana Pembangunan Jangka Panjang
RPJPD	Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah
RSUD	Rumah Sakit Umum Daerah
RT	Rukun Tetangga
RTR	Rencana Tata Ruang
RTRW	Rencana Tata Ruang Wilayah
RW	Rukun Warga
SEB	Surat Edaran Bersama
Sekda	Sekretaris Daerah
SHBJ	Satuan Harga Barang dan Jasa
SKPD	Satuan Kerja Perangkat Daerah
SMAPI	Serikat Masyarakat Pinggiran
SPPD	Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah
SPPN	Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional
SPTN HPS	Sekretariat Pelayanan Tani dan Nelayan Hari Pangan Sedunia
SRMB	Sekolah Rakyat Melu Bae

SRTPK	Strategi dan Rencana Tindak Pengurangan Kemiskinan
Swarakota	Swara Radio Anti Korupsi Yogyakarta
TAPD	Tim Anggaran Pemerintah Daerah
UBS	User Based Survey
USAID	United States Agency for International Development
YAPHI	Yayasan Pengabdian Hukum Indonesia

Pengantar Editor

Melembagakan Perencanaan dan Penganggaran Partisipatif

Sunaji Zamroni & M. Zainal Anwar

Bantul dan Kebumen tidaklah sama dengan Porto Alegre di Brazil. Berbeda pula dengan Kota Kerala di India. Masing-masing memiliki sejarah, karakter sosial dan politik. Tetapi sebenarnya kalau kita cermati, ada beberapa hal yang bisa mendekatkan kondisi yang terjadi di Porto Alegre, untuk dijadikan bahan kita menata atau melakukan pembaharuan di Bantul maupun Kebumen. Porto Alegre dan kota lainnya di Brazil, pernah menjalani masa kelam di bawah rejim militer. Pada saat koalisi partai kiri tengah *Partido dos Tribahaldores* memimpin pemerintahan lokal, masa kelam itu berangsur sirna. Hal yang kurang lebih sama, dialami oleh Bantul dan Kebumen, serta daerah lain di Indonesia. Rejim orde baru selama 32 tahun menghadirkan corak kehidupan yang sarat teror, represi militer dan penyeragaman dalam banyak hal. Secercah cahaya terang, mulai memberi harapan tatkala rejim orde baru bangkrut pada Mei 1998. Dalam intaian rejim militer, organisasi warga bisa tumbuh berkembang di Porto Alegre. Sedangkan

di Indonesia, termasuk Bantul dan Kebumen, yang tumbuh berkembang adalah organisasi warga yang seragam, oligarkhis dan terkooptasi oleh rejim negara. Itulah bedanya, masyarakat warga di “sana” dengan di “sini”.

Meski sama-sama menapaki perubahan rejim pemerintahan, diukur dari komitmen pemerintah lokal untuk memperbaiki diri, nampak bahwa Bantul dan Kebumen tidak sama dengan Porto Alegre. Pemerintahan lokal Porto Alegre serius berubah, untuk mengembangkan *pro poor budgeting* dan *participatory budgeting*. Sementara kita saksikan, pemerintahan lokal di Bantul dan Kebumen, bisa dikatakan baru serius dalam mewacanakan perubahan. Mengapa bisa dikatakan demikian?

Coba saja anda bertandang ke instansi pemerintah daerah, lalu bertanya, “bagaimana pemerintah daerah menjalankan proses dan mekanisme perencanaan dan penganggaran? Apakah sudah partisipatif?” Anda akan menerima jawaban yang melegakan hati, “sudah tentu kami melaksanakannya sesuai regulasi yang ada dan sudah terlaksana secara partisipatif.” Apakah anda puas dengan jawaban itu? Sebaiknya anda jangan cepat puas. Karena menurut kami, justru dari sinilah kisah nyata partisipasi warga sering kali menjadi kabur, tidak jelas. Jawaban yang diberikan birokrasi acapkali berbeda dengan kenyataannya. Sebagai gambaran, warga memang sering dilibatkan dalam proses perencanaan desa. Akan tetapi, suara mereka seringkali berhenti seiring selesainya forum musyawarah yang digelar di balai desa. Tidak heran jika kita sering mendengar ucapan warga, “Kita sudah mengusulkan pembuatan jembatan sejak 4 tahun yang lalu. Tapi kita masih belum tahu, kapan akan disepakati.”

Wacana *civic engagement*, akhir-akhir ini meriah diperbincangkan oleh banyak pihak. Mulai dari aktivis LSM, kaum akademisi, hingga lembaga donor nampak artikulatif dalam mengkampanyekan wacana ini. Terlebih banyak daerah yang sampai 10 tahun reformasi ini, semakin tidak jelas sikapnya dalam memerankan masyarakatnya. Banyak jalan menuju ke Roma, begitu pepatah lama memberi kebajikan. Maka tidak

heran, manakala program ILGR (*Indonesia Local Government Reform*) misalnya, mengartikulasikan wacana *civic engagement* itu melalui pendekatan formal. Bahkan sampai harus mempergunakan formalisasi *civic engagement* itu sebagai prasyarat mendapatkan investasi. Karuan saja, daerah-daerah yang ditawarnya menjadi tertarik dan segera menyusun Perda tentang transparansi, partisipasi dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan tata pemerintahan.

Berbagai pihak memang tak pernah lelah mengkampanyekan partisipasi warga dalam proses perencanaan dan penganggaran daerah (PPD). Akan tetapi, motif dan kepentingan orang tentu tidak sama dalam mempromosikan partisipasi warga. Para pemegang kekuasaan sering memakai istilah partisipasi, guna memenuhi tuntutan regulasi, lembaga pendamping atau kebutuhan mereka agar dipuja puji. Partisipasi akhirnya dipahami sebagai tujuan, bukan alat untuk mencapai tujuan yang lebih fundamental yakni kesejahteraan warga. Partisipasi lebih diartikan simbolik yang formal, yaitu hadirnya warga sipil dalam kegiatan resmi pemerintahan. Partisipasi yang menghormati dan memberikan akses, suara dan kontrol, malah dilupakan.

Para aktifis LSM/NGO mengkampanyekan partisipasi warga sebagai strategi untuk memberdayakan warga dan memastikan suara, akses dan kontrol masyarakat bisa bekerja dengan baik. Pemerintahan daerah belum banyak yang mendefinisikan partisipasi seperti itu. Sehingga ada asimetri pemahaman partisipasi, antara aktivis dengan pemerintahan lokal. Itulah yang menurut kami, sebagai akar masalah dari involusi pengembangan partisipasi di pemerintahan lokal. Pendek kata, masyarakat sudah mau terlibat, tetapi pemerintahnya masih waswas melibatkan warga. Kondisi dan situasi semacam inilah yang juga kami rasakan masih berlangsung di Bantul dan Kebumen.

Menabur Benih Warga Aktif

Buku *Menabur Benih di Lahan Tandus* ini, berpijak pada pengalaman IRE Yogyakarta, dalam mengelola Program *Participatory Budgeting*

and Expenditure Tracking (PBET) di Bantul dan Kebumen, selama 2 tahun terakhir (2006-2008). Fokus program ini adalah memperkuat kelompok masyarakat sipil (*Rembug Warga Peduli Anggaran* [Rewang] di Bantul dan *Gabungan Masyarakat Sipil* [Gampil] di Kebumen), untuk mengembangkan partisipasi masyarakat sipil dalam proses perencanaan dan penganggaran daerah. Rewang dan Gampil inilah yang kami sebut sebagai benih, yang berisikan para warga aktif di kedua daerah.

Selama 2 tahun tersebut kami memperoleh kesempatan berharga “menabur” Gampil dan Rewang untuk terlibat secara langsung, memperhaharui perencanaan dan penganggaran di Bantul dan Kebumen. Tujuan penulisan buku ini untuk menarasikan beberapa pelajaran berharga yang dipetik dari rangkaian “menabur benih” di Kabupaten Bantul dan Kebumen. Setidaknya, kami berupaya menarasikan apa yang kami lihat, kami dengar dan kami jalani dalam menemani Rewang dan Gampil menjalankan advokasi PPD di Bantul dan Kebumen.

Sistematika penulisan buku ini terdiri dari tujuh bab. Dengan didahului adanya pengantar dari Direktur Eksekutif IRE, sebagai penegasan komitmen dan *standing position* lembaga terhadap agenda reformasi pemerintahan daerah. Ada tiga bagian yang sebenarnya menjadi fokus utama penulisan buku ini. *Bagian pertama*, membahas mengenai kerangka konsep dan perspektif mengenai pro poor budgeting sebagai pendekatan dalam reformasi politik anggaran. Tulisan yang mengulas ini ada pada bab satu (1). *Bagian kedua*, narasi mengenai program PBET, dari area penguatan masyarakat sipil, area perencanaan dan penganggaran hingga monitoring pelayanan publik. Rangkaian pengalaman ini ditulis secara terpisah sesuai area intervensi PBET, pada bab 2 hingga bab 6. *Bagian ketiga*, membahas mengenai pelajaran berharga dari keseluruhan program PBET. Kami sebut bab ini dengan epilog.

Kami menyadari, bahwa buku, laporan riset, artikel lepas maupun tulisan di jurnal yang mengupas tentang praktik keterlibatan warga dalam perencanaan dan penganggaran daerah, sudah tersedia banyak. Ibarat makanan, sudah banyak menu tentang praktik partisipasi warga

yang bertebaran mulai “di kafe” hingga “warung kaki lima”. Jika boleh disebut, buku ini berupaya menjadi “gizi” dan “suplemen” dalam kita semua memahami praktik partisipasi warga di tingkat lokal.

Penghargaan dan Terima Kasih

Banyak pihak yang terlibat dalam penulisan buku ini, baik secara langsung maupun tidak langsung. Kami menyampaikan rasa salut dan hormat atas kesediaan beberapa pihak, baik individu maupun lembaga, yang ada di Bantul maupun Kebumen. Pihak pemerintah daerah, DPRD, organisasi masyarakat sipil maupun individu-individu yang peduli pada perencanaan dan penganggaran di kedua daerah tersebut adalah teman kami selama 2 tahun terakhir. Tentu kami berharap bahwa pertemanan ini akan berlangsung lebih lama. Tak lupa, *National Democratic Institute* (NDI) adalah pihak yang senantiasa mendukung aktivitas kami secara finansial baik di Bantul maupun Kebumen. Tentu, kepada jajaran pengurus dan keluarga besar IRE Yogyakarta, yang telah menaruh kepercayaan besar kepada kami, menjadi modal utama dalam menyelesaikan seluruh penulisan ini.

Buku ini juga hadir dengan bantuan beberapa individu, baik yang memberi kontribusi secara langsung maupun tidak. Para penulis buku ini (Arie Sujito, Sutoro Eko, Krisdyatmiko, Titok Hariyanto, Dina Mariana, Ashari Cahyo Edi, Anang Sabtoni, Abdur Rozaki, Khasan Misbah, Bornie Kurniawan) telah berjuang dengan sepenuh tenaga untuk mendokumentasikan cerita-cerita berserak yang ada di laporan-laporan kegiatan PBET.

Tak lupa tentu tim PBET baik yang ada di Bantul maupun Kebumen. Di Bantul, Dina Mariana, Khasan Misbah, Yanti dan Dwi telah bekerja siang dan malam selama 2 tahun untuk menjaga agar dapur PBET di Bantul tetap mengepul dan asapnya bisa merambah kemana-mana. Sementara di Kebumen, Anang Sabtoni, Borni, Dina dan Saryono menemani teman-teman organisasi masyarakat sipil tanpa lelah menjalankan berbagai aktivitas PBET yang panjang. Untuk publikasi

di media massa, Ashari Cahyo Edi adalah orang di balik layar yang dengan semangat tinggi selalu berkomunikasi dengan para pemimpin media untuk menayangkan berbagai kegiatan PBET di Bantul dan Kebumen.

Secara khusus, kami menyampaikan ucapan terima kasih kepada Sutoro Eko dan Arie Sujito. Keduanya secara intens menemani perjalanan kami dalam menjalankan PBET di Bantul dan Kebumen. Perspektif dan pengalaman mereka menjadi amunisi tersendiri.

Kehadiran buku ini juga tidak lepas dari peran tim administrasi dan keuangan di IRE seperti Sukasmanto, Hesti Rinandari, Rino Haniasti, Ipank Suparmo, Triyanto, Meilda Wiguna, Triyuwono, S. Sutanto dan Ambar serta teman perjalanan kami yaitu mas Essan. Orang terakhir ini sangat setia menemani kami baik ketika melakukan perjalanan ke Bantul maupun Kebumen. Kepada mereka semua, kami menyampaikan terima kasih yang setinggi-tingginya atas kerja keras dan komitmen selama ini.

Pengantar

Menelusuri Belantara Perencanaan dan Penganggaran

Arie Sujito

Reformasi Sejauh ini

Sejak dicanangkannya kebijakan desentralisasi yang dialamatkan ke level daerah, telah mampu mendorong kebangkitan partisipasi masyarakat sipil. Tak ayal jika asosiasi sipil makin marak tumbuh di aras lokal. Upaya mereka, umumnya, berkehendak memajukan peran masyarakat di setiap pengambilan kebijakan, baik itu menyangkut perencanaan pembangunan, penganggaran daerah, sampai dengan pelayanan hak-hak sosial dasar.¹ Banyak cara telah ditempuh. Selain memanfaatkan jalur formal kebijakan, biasanya gerak dinamik lokal diisi juga memilih strategi advokasi melalui pengorganisasian warga, mengangkat isu-isu populis.² Pilihan advokasi dilakukan dalam tiga model: (1) pendekatan diplomasi; (2) pengembangan wacana kritis; sampai dengan (3) pengorganisasian masyarakat. Dalam rentang perubahan pada babak awal reformasi,

1 Sugeng Bahagijo dan Rusdi Tagaroa, *Orde Partisipasi, bunga rampai partisipasi dan politik anggaran*, Perkumpulan Prakarsa bekerjasama dengan CePAD, TAFE, INFID, IPGI, FPPM, BIGS, GAPRI, IRE, Migrant Care dan FF, Jakarta 2005.

2 Darmawan Triwibowo (Ed), *Gerakan Sosial Wahana Civil Society bagi Demokratisasi*. LP3ES, Jakarta. 2006.

pilihan pengorganisasian masyarakat sering ditempuh oleh para aktivis, sebagai bagian dari episode merintis fondasi dan membangun tembok bagi demokrasi lokal, yang telah lama menjadi harapan sejak reformasi dideklarasikan.

Sementara berkenaan dengan peran pemerintah daerah, sejumlah perubahan juga patut disyukuri. Merujuk bermacam riset mengenai *local governance reform*, telah memberikan informasi-informasi positif. Sekurang-kurangnya pada aras formal kelembagaan, juga regulasi, telah banyak inisiatif-inisiatif awal oleh pemerintah yang makin tumbuh. Hal itu dapat digolongkan sebagai respon atas tuntutan perubahan yang dikawal para CSO (*civil society organisation*), maupun sebetuk *political will* yang lahir dari teknokratisasi pemimpin daerah. Dapat disebutkan misalnya: terbentuknya peraturan-peraturan daerah (Perda) berkaitan dengan partisipasi sipil dalam kebijakan publik, pembaharuan tata kelola perijinan dan pelayanan masyarakat, transparansi dan partisipasi dalam perencanaan pembangunan dan penganggaran, serta yang paling aktual adalah inisiatif perubahan anggaran yang berpihak pada kaum miskin atau yang dikenal dengan reformasi *social policy* (pendidikan dan kesehatan).³

Meskipun pada aras masyarakat sipil dan negara telah dicapai kemajuan positif, banyak catatan penting diseputar kendala tak bisa dielakkan. Perubahan yang berlangsung sejauh ini, tidak berarti secara otomatis berujung pada implementasi yang konsisten sesuai koridor normatif. Perubahan tata kelembagaan yang berlangsung secara radikal, khususnya di bidang politik formal, dibarengi sejumlah bukti keadaan sosial ekonomi masyarakat yang menunjukkan fakta berlawanan. Jerit keluh warga terkait problem-problem sosial ekonomi, masih terus terdengar. Bahkan makin keras. Demokrasi politik belum membuahkan kesejahteraan.

3 Arie Sujito, "Pera Aktor dan Kontestasi Kepentingan dalam Arena Politik Perencanaan dan Penganggaran di Kota Makassar", (Background Paper, program: *Lord of the Arena: Analyzing the Power Play among Local Actors that Shapes the Pro Poor Reform in Eastern Indonesia's Two District after Decentralization*". Perkumpulan Prakarsa-Oxfam GB, 2008)

Secara makro dapat dijelaskan, bahwa selama satu dasa warsa reformasi berlangsung, telah dua kali terselenggara pemilu. Kelangsungannya yang membawa rotasi kekuasaan, belum mengguratkan pesan perubahan substansial, sebagaimana diharapkan masyarakat kebanyakan. Terlebih lagi kaum miskin, yang selama ini senantiasa mengalami marginalisasi. Jumlah dan kualitas kemiskinan makin membengkak, pengangguran makin bertambah, dan arus mobilitas ke kota karena soal-soal kelangkaan sumberdaya ekonomi di desa, makin “membunuh harapan” peningkatan kelas. Apalagi munculnya kebijakan-kebijakan baru, atau regulasi yang condong berhaluan neo-liberalis, menggeser paradigma kerakyatan sekaligus mematahkan perjuangan perwujudan agenda pro-kaum miskin sebagai fondasi kesejahteraan warga.⁴

Itulah yang dinilai oleh kalangan aktivis, bahwa proses reformasi secara sosial ekonomi belum dimanfaatkan secara langsung oleh rakyat. Bahkan, politik sekalipun makin menyusut kualitasnya, terjerembab pada kemandegan dan distorsi, baik itu bersumber karena pembajakan oleh elit politik, maupun demokrasi oligarkhis yang makin menyisakan banyak masalah dan ironi.⁵ Gumpalan problem di atas, tentu bukan sekadar diakibatkan oleh ketidakjelasan arah reformasi saat fase-fase awal. Akan tetapi, kemungkinan juga karena kontribusi ulah dan perilaku buruk rezim masa lalu (orba), yang senantiasa melakukan sabotase birokrasi.⁶

Berbagai langkah politik warga membendung dan mengatasi segala macam masalah itu, memang bukan pekerjaan mudah. Pengalaman pahit makin merisaukan masyarakat, terutama banyaknya pengingkaran agenda reformasi. Kerisauan dan sinisme makin mencuat, menyaksikan berbagai jebakan pragmatisme yang selalu menghantui irama dan dinamika lokal. Banyaknya kelompok yang pada mulanya dipandang berhaluan

4 Arie Sujito, “UUPM dan Krisis Kapitalisme Global”, *Diskusi Konsolidasi Demokrasi*, diselenggarakan oleh kelompok kerja jaringan demokrasi (KKJD), Magelang 6 Juni 2007

5 Olle Tornquist dkk, *Politisasi Demokrasi*, Demos, Jakarta, 2005.

6 Gerry Van Klinken dkk, *Politik Lokal di Indonesia*, 2007

reformis, tetapi lama-kelamaan terjebak masuk dalam pusaran perayaan pragmatis, berebut “kue reformasi” yang ditandai oleh absennya etika berpolitik. Bahkan lunturnya kepercayaan. Kemerosotan kepercayaan makin berlangsung saat reproduksi ketegangan antar kelompok sipil dalam advokasi kebijakan makin menebal, yang seringkali diiringi sikap dan tindakan yang saling berbenturan. Propaganda buruk antar aktivis muncul, meski hanya berkutat pada perbedaan pilihan strategi, tanpa ditopang komunikasi antar mereka. Perselisihan tanpa kompromi dan negosiasi, justru mengurangi energi bagi bangunan konsistensi kesadaran dalam perjuangan. Itulah, yang disebut bagian dari problem konsolidasi.

Seputar Perencanaan dan Penganggaran

Secara teoritik, anggaran merupakan instrumen pemerintah dalam menyelenggarakan roda kekuasaannya. Dalam skema kebijakan, keputusan alokasi sumber daya untuk berbagai keperluan berupa pengeluaran setiap tahunnya, tercermin dalam APBN maupun APBD. Dalam prakteknya, anggaran tak terlepas dari sejumlah kepentingan yang harus diakomodasi, sekaligus menjadi mediasi berbagai kebutuhan masyarakat. Dalam konteks demikian, kebutuhan atau kepentingan itu seringkali memiliki bobot prioritas yang relatif sama. Dari sanalah diperlukan pilihan-pilihan memutuskan mana yang akan didanai terlebih dahulu. Tidak heran jika atas pertimbangan itu pada akhirnya berbagai pihak dan kelompok kepentingan akan berebut pengaruh didalam memutuskan alokasi anggaran.⁷ Itulah yang disebut dengan anggaran sebagai medan tempur strategis dalam politik kebijakan pembangunan.

Dalam pengertian yang luas, anggaran memiliki fungsi distributif, yang diartikan bahwa suatu anggaran harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan. Sebagai fungsi alokasi sumberdaya, anggaran harus

7 Yuna Farhan, “Kerangka Kebijakan Partisipasi Masyarakat dalam Penganggaran, (makalah draft buku *sumber*, Prakarsa, 2007)

diarahkan untuk menciptakan lapangan kerja, mengatasi kesenjangan serta meningkatkan efektivitas dan efisiensi perekonomian⁸. Untuk itulah, penyusunan anggaran harus mempergunakan prioritas kebutuhan dasar bagi masyarakat, apa yang akan dipenuhi, memperkirakan sumber daya yang dimiliki pada tahun yang akan datang, pelayanan atau pembangunan apa yang akan diberikan pemerintah untuk satu tahun ke depan.⁹

Karena itu, anggaran dapat dianggap sebagai “alat perjuangan” masyarakat secara kolektif, untuk bisa memenuhi kebutuhannya. Pun demikian, anggaran juga dianggap sebagai sumberdaya, agar mampu meraih kemakmuran dan kesejahteraan. Dari perspektif kebutuhan warga negara, daftar prioritas masyarakat tidak lain adalah: yakni pemenuhan hak-hak dasar masyarakatnya seperti pendidikan yang layak, pelayanan kesehatan, ketahanan pangan, penciptaan lapangan kerja dan jaminan sosial. Sebagaimana diulas oleh Yuna yang menurunkan pemikiran Stiglitz (2002), partisipasi warga merupakan *sine qua non* untuk kebijakan yang pro rakyat miskin, yang terepresentasikan dalam anggaran.¹⁰ Partisipasi warga dalam perencanaan dan penganggaran menjadi cara untuk memastikan pembangunan yang berkeadilan terhadap rakyatnya. Sebab, perencanaan dan penganggaran adalah proses yang menentukan ke arah mana anggaran publik (APBN/D) telah memihak kepentingan rakyatnya (*pro poor*).

Partisipasi warga yang sungguh-sungguh dalam perencanaan penganggaran, memerlukan pergeseran cara pandang, yakni tidak lagi memandang warga sebagai obyek dari pembangunan. Gaventa dan Valderama (2001) merumuskan, bahwa dalam berbagai pengalaman,

8 Empat fungsi anggaran lainnya yaitu fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan dan stabilisasi. Fungsi otorisasi anggaran mengandung arti anggaran menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan; fungsi perencanaan bahwa anggaran daerah harus menjadi pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun bersangkutan; fungsi pengawasan anggaran menjadi pedoman untuk menilai apakah suatu penyelenggaraan pemerintahan sudah sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan. (*ibid*)

9 *Ibid*

10 Lebih lanjut mengenai argument ini dapat dilihat pada *Engaged Governance and Citizen Participation in Pro-Poor Budgeting*, United Nation (2005).

partisipasi warga telah menggeser konsep partisipasi “....dari sekedar kepedulian terhadap ‘penerima derma’ atau ‘kaum tersisih’, menuju kepada pelbagai bentuk keikutsertaan warga dalam pembuatan kebijakan dan pengambilan keputusan di berbagai gelanggang kunci yang mempengaruhi kehidupan mereka”.¹¹

Di sanalah persoalan itu selalu muncul. Meningkatnya derajat partisipasi formal, yang didorong dalam sketsa demokratisasi lokal, nampaknya belum berkorelasi positif dengan derajat perubahan kebijakan secara nyata. Bahkan partisipasi itu, seringkali terjebak dalam formalisasi. Menyangkut perencanaan pembangunan dan penganggaran, sesungguhnya secara normatif telah tertuang beberapa regulasi. Sebut saja misalnya, berkenaan dengan musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang), yang mensyaratkan pendekatan partisipasi, telah diatur melalui UU No 25/2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan UU No 32/2004 tentang Pemerintahan daerah.¹²

Partisipasi dalam perencanaan pembangunan, yang diatur dalam dua regulasi tersebut, ternyata membentur proses penganggaran daerah. Proses penganggaran ini mengikuti regulasi yang khusus mengaturnya, yaitu UU No 17/2003 tentang Keuangan Negara dan UU No 33/2004 tentang perimbangan dana pemerintah pusat dan daerah. Meski kehendak regulasi berupaya mengintegrasikan proses perencanaan dan penganggaran, namun dalam praktiknya yang sering terjadi di banyak daerah adalah *disconnection* antara hasil Musrenbang kabupaten dengan *posting* alokasi belanja anggaran. Hasil Musrenbang dalam bentuk daftar skala prioritas (DSP), tidak dijadikan referensi nyata dalam *posting* alokasi anggaran oleh tim anggaran pemerintah daerah (TAPD) dan panitia anggaran (Panggar) DPRD. Karena itu, kami memahami bahwa anggaran daerah cenderung disusun secara oligarkis oleh eksekutif dan legislatif, sehingga tidak bisa disentuh (*untouchable*) oleh partisipasi

11 Yuna, *op cit.*

12 Arie Sujito, 2008, *op cit.*

masyarakat.¹³

Padahal, Permendagri nomor 59 tahun 2007 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, memungkinkan masyarakat untuk mengetahui akses informasi yang seluas-luasnya tentang keuangan daerah. Dalam cara pandang kritis, terjadinya elitisasi dan oligarkhi proses perencanaan dan penganggaran, berakibat pada kecenderungan formalisasi Musrenbang yang tidak bisa dijadikan tolok ukur perencanaan yang partisipatif dan transparan. Wajar saja, jika akhirnya output Musrenbang dan penganggaran, dalam bentuk APBD, tidak sesuai harapan. Hal ini biasanya tercermin dari, besaran partisipasi warga dalam Musrenbang tidak berkorelasi positif atas alokasi anggaran yang semestinya diperuntukkan untuk masyarakat.

Apalagi, di sejumlah kasus menunjukkan modus-modus perilaku aktor-aktor yang memanfaatkan secara informal proses kebijakan perencanaan maupun penganggaran, yang menerobos jalur formal (prosedural). Tidak mengherankan, jika akhirnya arena penganggaran memperlihatkan dua gerak sirkuit: arus formal dan informal dalam mempengaruhi kebijakan perencanaan dan penganggaran, yang berujung pada abainya kepentingan masyarakat luas, apalagi kelompok marginal.¹⁴ Kontestasi formal seringkali berbeda dengan geliat penetrasi aktor-aktor informal, termasuk jaringan *agencies* dalam insitusi pengambil kebijakan. Di sanalah, tidak jarang senantiasa muncul "penumpang gelap" kebijakan, yang mendistorsi kebijakan.

Fakta-fakta seperti yang dipaparkan di atas, menjadi tendensi yang terjadi di berbagai daerah. Pengalaman yang tertuang dalam buku ini, memberikan petunjuk jelas bahwa akibat kekosongan payung hukum daerah (Perda, Perbup), sebagaimana terjadi di Bantul dan Kebumen, menyebabkan proses perencanaan berlangsung hanya atas bimbingan SEB

13 Seputar persoalan ini bisa dilihat pada Laporan Penelitian PBET (*Participatory Budgeting and Expenditure Tracking*), IRE Yogyakarta, 2007 (tidak diterbitkan).

14 Arie Sujito, 2008, *op cit.*

Mendagri dan Bappenas. Padahal regulasi itu seringkali tidak terumuskan secara detail dengan menekankan bobot pada partisipasi sipil. Justru sebaliknya, pelaksanaan Musrenbang sebagaimana diperlihatkan secara nyata dalam perencanaan pembangunan, cenderung didominasi elit dan monopoli birokrasi. Dalam bahasa sederhana, terjadi formalisasi partisipasi sipil, dan karena itu tidak berlebihan jika keterlibatan warga menjadi sebetulnya aksesoris.

Teknokratisasi Minim Partisipasi

Skema perencanaan dan penganggaran semestinya mensyaratkan perpaduan antara pendekatan teknokrasi, politik dan partisipasi. Kaitan antar pendekatan tersebut merupakan konstruksi demokratisasi kebijakan. Namun faktanya, kecenderungan modus perencanaan dan penganggaran daerah masih bersifat terlalu teknokratis-politis, tidak diimbangi dengan aspek partisipasi yang nyata. Sebagai ukuran, seperti disinggung di depan, bahwa disetiap hasil Musrenbang yang diolah pada tingkat SKPD, selalu mengalami pemangkasan di lintasan eksekutif. Apalagi, pada fase penganggaran, senantiasa absen dari pantauan dan keterlibatan warga. Tahap krusial yang perlu diperhatikan, karena sekaligus menjadi titik strategis penentu perencanaan, tidak lain ada pada tahap perumusan program/kegiatan SKPD yang dikoordinasi Bappeda.¹⁵

Proses dan rute dari bawah, sesungguhnya sangat bergantung bagaimana pembahasan masuk dalam sistematisasi dan rasionalisasi dalam kaca mata SKPD yang didalamnya terjadi “interaksi sekaligus” pertarungan antar sektoral. Arena ini, memang sebagian besar memiliki modus yang sama mengenai kecenderungan para kepala dinas memperjuangkan segala usulan masing-masing instansi berbasis keinginannya. Silang kepentingan dengan nalar teknokratik, berproses dengan (cenderung) mengabaikan segala dokumen usulan dari hasil Musrenbang. Bahkan tragisnya, produk perencanaan teknokratik

15 Jurnal *Sosdem*, FES 2008

tersebut meninggalkan koherensinya dengan RPJMD, Renstra, maupun Renja SKPD. Hal itu bisa terjadi karena mekanisme perencanaan pembangunan telah “terbakukan dalam sangkar birokratik”.

Perangkat kelembagaan dan mekanisme perencanaan jika sudah memasuki area kabupaten, daftar usulan dari hasil Musrenbang mengalami penyusutan secara sistematis, dengan tergantikan oleh bermacam skema yang berasal dari dinas-dinas (SKPD). Hal semacam ini memperlihatkan terjadinya *gap* (kesenjangan), antara model perencanaan dari bawah berbasis spasial (desa), yang menunjukkan pendekatan partisipasi, berhadapan dengan model perencanaan berbasis sektoral (daerah/kabupaten), yang mencerminkan teknokratisasi.¹⁶ Salah satu akar penyebab kesenjangan, sebagaimana disinyalimen banyak kalangan, bahwa jika perencanaan desa (dari bawah) itu masih melekat dalam perencanaan daerah, sebagaimana diatur dalam tata kelembagaan Musrenbang, kemungkinan berlanjutnya dominasi kabupaten akan terus berlangsung.¹⁷ Secara hipotetis dapat dikatakan, *set up* tata kelembagaan perencanaan pembangunan daerah, senantiasa menjadi perangkat formalisasi partisipasi dan hanya memperkuat dominasi SKPD.

Memilih strategi penguatan partisipasi

Dalam menjalankan visi dan misi sesuai mandatnya sebagai organisasi masyarakat sipil, pengalaman sejarah *Institute for Research and Empowerment* (IRE) sejauh ini, lebih memberikan bobot perhatian penguatan masyarakat sipil dan demokratisasi.¹⁸ Kendatipun, dalam prosesnya tidak semata tercurah pada strategi advokasi berbasis masyarakat sipil semata, namun mempertimbangkan konteks masalah. Model kerja pemberdayaan yang dilakukan, jika dikelompokkan, setidaknya ada tiga level; (1) advokasi kebijakan, yang didasarkan pada upaya-upaya sistematis mempengaruhi regulasi dan tata kelembagaan

16 Bagian ini dapat dilihat pada bab 1

17 Pembahasan hal ini bisa dilihat dalam “Naskah Akademik RUU Desa”, disusun oleh Forum Pengembangan Pembaharuan Desa (FPPD), 2007 (naskah tidak dipublikasikan).

18 Lihat profil IRE dalam website: www.ireyogya.org

kebijakan baik di tingkat desa, kabupaten, propinsi sampai dengan nasional; (2) pengembangan dan perluasan wacana kritis, untuk memperluas dan memperdalam kesadaran kritis publik (berbagai aktor) dalam proses pemberdayaan dan demokrasi; (3) pengorganisasian dan pembangunan kapasitas kepada aktor-aktor strategis maupun (negara dan masyarakat) dengan maksud intervensi kemampuan dalam perubahan ke arah *governance* yang baik dan sehat serta untuk memperlancar demokratisasi.

Dihadapkan pada konteks dan semesta masalah, sebagaimana dieksplorasi di atas itulah, pilihan strategi advokasi dalam rangkaian program PBET ini, lebih memprioritaskan dan memberi bobot lebih pada penguatan masyarakat sipil.¹⁹ Dalam rangkaian program selama ini, ibaratnya memasuki belantara perumusan kebijakan, yang pada umumnya memiliki gambaran akar masalah yang sama, kendatipun bentuk dan ekspresi bisa beragam pada masing-masing daerah. Dengan begitu, rumusan perangkat strategi tentu senantiasa mempertimbangan konteks daerah dimana lingkup advokasi dituntut mengadaptasi struktur sosial, konfigurasi politik lokal serta aspek kultural.

Berdasarkan pertimbangan pada aspek keterbatasan sumberdaya, cakupan materi pembelajaran, serta fokus masalah yang dirumuskan, program ini hanya mengambil 2 lokasi sebagai basis advokasi, yakni Kabupaten Bantul (DI Yogyakarta) dan Kabupaten Kebumen (Jawa Tengah). Antara kedua kabupaten tersebut tentu memiliki karakteristik yang cukup berbeda, serta dengan unit analisis dari sisi aktor kebijakan, arena, isu, serta muatan advokasi yang terkandung di dalamnya. Hal itu berkonsekuensi pada titik tekan strategi advokasi yang juga relatif berbeda diantara keduanya.

Secara umum, jika disistematisasi ke dalam tahapan advokasi, program PBET ini mencakup tahapan berikut: (1) penguatan *civil society organisation* (CSO); (2) mendorong perencanaan partisipatif (Musrenbang); (3) mendorong anggaran *pro poor*; (4) memonitoring dan

¹⁹ Bagian ini dapat dilihat pada bab 2

menelusuri belanja daerah; (5) monitoring dan evaluasi pelayanan publik. Pada masing-masing tahapan itu, kemudian terumuskan bermacam model pendekatan yang diturunkan kedalam kegiatan-kegiatan yang saling berkait.

Bermacam pengalaman yang tersusun dalam alur tulisan, sebagaimana diulas pada masing-masing bab dalam buku ini, dapat dipetik pengalaman berbarga. Betapa kerumitan struktur kebijakan, arena dalam aktor yang berkepentingan dalam proses anggaran, menuntut kecerdasan para aktivis dalam inisiatif advokasi. Sebagai perbandingan, dikutip dari pengalaman Makasar dan Kendari misalnya, bermacam jebakan formalisasi dalam arus kebijakan yang selama ini mengitari proses politik anggaran seringkali terlewat dari pantauan para aktivis. Akibatnya, intervensi untuk membawa “suara warga” mempengaruhi interaksi kuasa terjadi dislokasi. Suatu istilah, dimana suara “perlawanan” lepas dari *track* riil, dimana proses formal tak bersambung dengan politik yang bekerja di aras nyata. Istilah ini meminjam pendekatan *power analysis* yang dikembangkan dalam program-program *driving change* yang mulai dipopulerkan para aktivis dan lembaga donor.²⁰

Buku ini, dengan segenap kekuatan pada derajat analisis pengalaman atas advokasi di medan tempur anggaran, diharapkan akan menjadi bahan refleksi para aktivis maupun pengampu kebijakan politik anggaran di aras lokal. Tentu bukan bermaksud replikasi, atau universalisasi. Segala keterbatasan yang dikandungnya, memberi harapan pula untuk kritik dan input, agar setiap upaya perubahan pada level proses selalu bermakna, andai belum menghadirkan perubahan langsung dalam waktu pendek. Pengetahuan dengan basis pengalaman yang terakumulasi dari manapun, semoga kian mencerahkan sesama.

20 Dapat dirujuk dari pemikiran OXFAM-GB, lihat Sugeng Bahagijo dan Dharmawan (2007)

Daftar Isi

Pengantar Penerbit.....	iii
Daftar Singkatan.....	v
Pengantar Editor.....	xi
Pengantar.....	xvii
Daftar Isi.....	xxix

Bab 1

Pro Poor Budgeting: Politik Baru Reformasi Anggaran Daerah untuk Pengurangan Kemiskinan.....	1
1.1. Konteks yang Mengharuskan.....	4
1.2. Kerangka Pemikiran <i>Pro Poor Budgeting</i>	12
1.2.1. Politik Reformasi Anggaran.....	12
1.2.2. Universalisme versus Selektivisme.....	18
1.3. Rute Reformasi Anggaran.....	23

Bab 2

Menabur Benih Kekuatan Masyarakat Warga.....	41
--	----

2.1. Mendorong Keterlibatan Masyarakat di Bantul.....	44
2.1.1. Memperkuat Kapasitas Rewang.....	50
2.1.2. Menjalani Advokasi.....	55
2.2. Mengembangkan Keterlibatan Warga di Kebumen.....	57
2.2.1. Membentuk dan Memperkuat Gampil.....	61
2.2.2. Mengkampanyekan <i>Participatory Budgeting</i>	68
2.2.3. Menembus Ortodoksi Penganggaran di Kebumen...	75
2.3. Mengembangkan Jaringan dan Keberlanjutan.....	77

Bab 3

Jalan Berliku Perencanaan Daerah.....	81
3.2. Institusi Perencanaan Daerah.....	85
3.2.1. Ruang Partisipasi yang (Masih) Gelap.....	88
3.2.2. Keterlibatan Warga.....	94
3.3. Jalan Terjal Pasca Musrenbang.....	98
3.4. Aktor dan Kontestasi antar Aktor.....	104

Bab 4

Meretas Advokasi Anggaran <i>Pro Poor</i>	113
4.1. Lensa Normatif Penganggaran Daerah.....	117
4.2. Lensa Praksis Penganggaran Daerah.....	121
4.2.1. Transaksional dalam Pembahasan Anggaran.....	124
4.3. Mendorong Anggaran <i>Pro Poor</i>	129
4.3.1. Menempa Kapasitas Warga.....	129
4.3.2. Mengakses Dokumen Anggaran.....	131
4.3.3. Suara Warga dalam Analisis Anggaran.....	137
4.3.3.1. Mencermati Rancangan KUA.....	137
4.3.3.2. Membaca dan Mengkritisi RAPBD.....	139
4.4. Advokasi Anggaran Belum Berakhir.....	144

Bab 5

Menelusuri Jejak Belanja Daerah.....	147
5.1. Konteks Pelaksanaan APBD Sejah ini.....	149
5.2. Mencegah Korupsi Melalui Monitoring APBD.....	152
5.2.1. Monitoring Proyek P2TPD di Kebumen.....	153
5.2.2. Monitoring Proyek APBD di Kabupaten Bantul....	159
5.3. Menanggulangi Korupsi Melalui Penelusuran Belanja Daerah	162
5.3.1. Menelusuri Proyek Jalan Lintas Selatan (JLS).....	163
5.3.2. Menelusuri Proyek Irigasi Karang.....	171
5.4. Pelajaran dari Penelusuran Belanja Daerah.....	180

Bab 6

Mengajak Warga Bersuara.....	183
6.1. Menyampaikan Suara Warga.....	183
6.2. Kartu Penilaian Warga (<i>Citizen Report Card</i>).....	188
6.2.1. Menjalankan Kartu Penilaian Warga.....	192
6.2.2. Belajar dari Pengalaman Rewang dan Gampil.....	197
6.3. Menanti Pelembagaan Monev Partisipatif.....	218

EPILOG:

Benih Partisipasi yang Terlanjur Bersemmai.....	221
7.1. Memilah Benih untuk Mengatasi Kemiskinan.....	223

Sumber Bacaan.....	231
--------------------	-----

Daftar Istilah.....	243
---------------------	-----

Tentang Penulis.....	251
----------------------	-----

Indeks.....	255
-------------	-----

Bab 1

Pro Poor Budgeting: Politik Baru Reformasi Anggaran Daerah untuk Pengurangan Kemiskinan

S eruan kesejahteraan membahana di setiap ruang dan waktu di Indonesia. Mulai dari konstitusi hingga regulasi, senantiasa memberikan amanat tentang kesejahteraan rakyat. Desentralisasi dan otonomi daerah juga mengusung kesejahteraan rakyat sebagai tujuan utama. Para kepala daerah dimana-mana, selalu berbicara tentang kesejahteraan yang hendak diwujudkan dalam tiga pilar: otak pintar, badan sehat dan perut kenyang. Berbagai kelompok masyarakat, terutama kaum miskin dan marginal, senantiasa meminta uluran tangan kepada pemerintah untuk memperbaiki penghidupan mereka menjadi lebih sejahtera. Sementara sekelompok pemikir dan aktivis gerakan sosial menyuarakan gagasan negara kesejahteraan untuk Indonesia.

Teori dan pengalaman negara kesejahteraan (*welfare state*) di Eropa Barat dan Utara, selalu menjadi rujukan utama bagi pembicaraan tentang kesejahteraan. Negara-negara di kawasan ini mempunyai peringkat kesejahteraan, termasuk *Human Development Index (HDI)*, yang tinggi dengan ditopang oleh keseimbangan peran negara, pasar/modal dan

warga, yang menghasilkan pertumbuhan ekonomi, kesempatan kerja yang luas dan jaminan sosial yang merata (Esping Andersen, 1990; Darmawan Triwibowo dan Sugeng Bahagijo, 2006). Negara-negara kesejahteraan mencapai puncak kejayaan (*golden age*) pada tahun 1945-1975, tetapi sejak 1980-an terus-menerus mengalami krisis akibat dari tekanan neoliberal dan globalisasi, pertumbuhan ekonomi yang melambat, krisis ekonomi, keterbatasan basis finansial negara maupun perubahan struktur demografis yang semakin menua (Gertrude Schaffner Goldberg dan Marguerite G. Rosenthal, 2002).

Krisis yang dihadapi negara-negara kesejahteraan mengharuskan mereka melakukan reformasi dan restrukturisasi untuk merawat prestasi kesejahteraan secara berkelanjutan, antara lain dengan menata ulang kebijakan sosial dan ekonomi (Ferrera dan Rhodes, 2000; Kautto et. al, 2001; Taylor-Gooby, 2001, 2004; Huber dan Stephens, 2001, Jochen Clasen 2005; Streeck dan Trampusch, 2005); serta melakukan desentralisasi untuk mengurangi struktur negara kesejahteraan yang hirarkhis dan sentralistik. Para ekonom yang berhaluan liberal dan pasar, jelas tidak menyukai solusi negara kesejahteraan dan desentralisasi fiskal. Mereka selalu melontarkan kritik, bahwa negara kesejahteraan terlalu besar, terlalu mahal, terlalu birokratis dan terlalu boros (Jochen Clasen, 2005). Para ekonom juga selalu mengingatkan, bahwa desentralisasi fiskal selalu rentan memunculkan defisit fiskal dan instabilitas ekonomi makro (Richar Bird dan Francois Vaillancourt, 2000 dan Jonathan Rodden, Gunnar S. Eskeland, dan Jennie Litvack, 2003).

Tetapi arus desentralisasi tidak bisa dibendung. Selama hampir dua dekade terakhir, muncul keyakinan dan pengalaman di banyak negara, bahwa desentralisasi dan pemerintahan lokal yang demokratis, memiliki vitalitas yang lebih baik dalam mencapai kesejahteraan, melalui penyediaan pelayanan publik secara akuntabel dan responsif (Ostrom, 1990; Putnam, 1993; Savitch dan Kantor, 2002; Sellers, 2002; Hadenius, 2003; Fumihiko Saito, 2008). Inggris Raya, misalnya, reformasi negara kesejahteraan sejak 1980-an diikuti dengan politik "jalan ketiga" pada

masa Tony Blair. Pilihan itu mengarah pada penguatan *social investment state* di satu sisi, serta penguatan desentralisasi dan tata pemerintahan lokal yang demokratis di sisi lain. Negara-negara kesejahteraan Skandinavia sekalipun, yang sebelumnya dikenal sentralistik, universal dan hirarkhis, belakangan juga merayakan desentralisasi dan tata kelola pemerintahan secara lokal untuk merawat kesejahteraan (Sellers dan Lidstrom, 2007). Di negara-negara berkembang, umumnya model negara kesejahteraan pembangunan (*developmental welfare state*) dan desentralisasi, dipilih menjadi pilihan politik untuk membangun kesejahteraan (Nita Rudra, 2004; Alex Segura-Ubiergo 2007).

Di Indonesia, pembicaraan tentang reformasi politik sebenarnya telah berkembang semakin lengkap. Negeri ini ibarat keranjang sampah yang menampung semua jargon reformasi politik: demokratisasi, desentralisasi, pemberdayaan, *good governance*, dan seterusnya. Sebagai tindak lanjut dari kesepakatan pembangunan milenium (MDGs), *participatory budgeting*, *gender budgeting* maupun *pro poor budgeting*, selama satu dekade menjadi mantra-mantra baru untuk mengkerangkai agenda penanggulangan kemiskinan. Konsep-konsep baru itu (tentu tidak ada dalam era Orde Baru), tidak hanya diusung oleh aktivis NGOs dan lembaga-lembaga donor internasional, tetapi juga menjadi wacana dan kebijakan pemerintah. Dari hari ke hari ada kehendak kuat, bahwa program-program penanggulangan kemiskinan tidak bisa ditangani dengan pendekatan proyek yang *off budget*, tetapi harus dengan pendekatan *on budget*. Pendekatan ini dibingkai dengan *pro poor budgeting* (PPB), *gender budgeting* (GB) maupun *participatory budgeting* (PB).

Bagaimana memahami PPB itu dalam kerangka reformasi anggaran untuk pembangunan kesejahteraan dan penanggulangan kemiskinan di Indonesia? Tulisan bab ini, hendak mendiskusikan lebih jauh dan mendalam mengenai konsep *pro poor budgeting* yang kini tengah berbunga (*flowering*) menjadi sebuah politik baru (diskursif), dalam reformasi anggaran untuk penanggulangan kemiskinan di Indonesia.

Setidaknya tulisan ini hendak memberikan perspektif, konteks dan relevansi *pro poor budgeting*, untuk penanggulangan kemiskinan dan pembangunan kesejahteraan. Bagian pertama hendak memaparkan konteks, mengapa perlu *pro poor budgeting*. Konteks ini tidak lain adalah kondisi kemiskinan sebagai sebuah paradoks pembangunan, serta struktur ekonomi politik anggaran daerah yang tidak berorientasi pada rakyat. Bagian kedua dan ketiga, hendak mendiskusikan konsep dan perspektif *pro poor budgeting*, dalam semesta pemikiran tentang pembangunan kesejahteraan. Bagian terakhir, hendak membeberkan rute politik reformasi anggaran daerah, melalui analisis kekuasaan (*power analysis*).

1.1. Konteks yang Mengharuskan

Reformasi anggaran mempunyai titik relevansi dengan konteks ketimpangan, kemiskinan dan ketertinggalan di Indonesia, sekaligus paralel dengan penanggulangan kemiskinan yang saat ini gencar dilancarkan oleh pemerintah. Kemiskinan merupakan sisi paradoksal pembangunan di Indonesia, yang sejak awal Orde Baru mengutamakan pertumbuhan ekonomi. Bank Dunia (2006), mencatat bahwa Indonesia telah memiliki sukses luar biasa dalam pengentasan kemiskinan sejak tahun 1970-an. Periode akhir tahun 1970-an hingga pertengahan tahun 1990an, dianggap sebagai episode pertumbuhan yang berpihak pada masyarakat miskin (*pro-poor growth*), terbesar dalam sejarah perekonomian negara manapun. Ditandai dengan keberhasilan Indonesia dalam mengurangi angka kemiskinan lebih dari separuhnya. Dari era 1970-an sampai dengan akhir tahun 1990-an, pertumbuhan ekonomi berjalan pesat dan telah menjangkau masyarakat miskin. Setiap penambahan 1 persen angka pengeluaran rata-rata, menyebabkan angka kemiskinan menurun 0,3 persen.

Pada tahun 1970-an, akibat dari berkah minyak yang melimpah, pemerintah berhasil menekan angka kemiskinan dari 40,1% (1976) menjadi 33,3% (1978), dari 28,6% (1979) menjadi 11,34%. Tetapi

pertumbuhan ekonomi dan prestasi penanggulangan kemiskinan selama dua dekade tersebut, ternyata hanya ekonomi gelembung yang rapuh/rentan fondasinya. Krisis ekonomi yang dimulai 1997/1998 telah membuat kontraksi, hingga meningkatkan angka kemiskinan menjadi 17,6% (1997) dan 23,4% (1999). Tahun 2000 pemerintah berhasil menurunkan angka kemiskinan menjadi 19,1%, dan terus mengalami penurunan secara lambat selama lima tahun menjadi 15,97% (2005). Namun di balik penurunan itu, di bulan September 2006, BPS mengumumkan bahwa angka kemiskinan di Indonesia telah meningkat dari 16,0 persen pada Februari 2005 menjadi 17,75 persen pada Maret 2006. Kenaikan harga beras sebesar 33 persen antara bulan Februari 2005 dan Maret 2006, terutama sebagai dampak larangan impor beras, ditengarai sebagai penyebab utama peningkatan angka kemiskinan. Sekitar 75 persen dari empat juta orang yang menjadi jatuh miskin, selama jangka waktu tersebut, diakibatkan oleh kenaikan harga beras, sebagai faktor ikutan dari kenaikan harga BBM. Setahun berikutnya (2007), BPS mengumumkan penurunan angka kemiskinan menjadi 16,58%. Tetapi, dipastikan akan meningkat ketika pemerintah menaikkan kembali harga BBM pada bulan Mei 2008.

Di balik angka statistik agregat yang bersifat makro itu, kita perlu mencermati variasi lokal dan mikro. Bank Dunia (2006), misalnya, mencatat tiga karakter kemiskinan di Indonesia. *Pertama*, banyak rumah tangga yang berada disekitar garis kemiskinan nasional. Meskipun mereka tergolong penduduk tidak miskin, tetapi sebenarnya rentan terhadap kemiskinan. *Kedua*, ukuran kemiskinan didasarkan pada pendapatan. Akibatnya, data yang diperoleh tidak menggambarkan batas kemiskinan yang sebenarnya. Banyak orang yang mungkin tidak tergolong miskin dari segi pendapatan, dapat dikategorikan sebagai orang miskin atas dasar kurangnya akses terhadap pelayanan dasar dan rendahnya indikator-indikator pembangunan manusia. *Ketiga*, mengingat sangat luas dan beragamnya wilayah Indonesia, perbedaan antar daerah merupakan ciri mendasar dari kemiskinan di Indonesia.

Kemiskinan itu paralel dengan ketertinggalan dan ketidakmerataan secara spasial dan geografis. Pada tahun 2005/2006, kementerian Pembangunan Daerah Tertinggal melansir sejumlah 199 kabupaten berpredikat tertinggal. Dari 199 kabupaten tertinggal itu, sebanyak 123 kabupaten berada di kawasan timur Indonesia, 58 kabupaten di Sumatera, dan 18 kabupaten di Jawa dan Bali. Propinsi yang tergolong terbanyak memiliki kabupaten tertinggal adalah Propinsi Papua dengan 19 kabupaten, Nanggroe Aceh Darussalam dengan 16 kabupaten, Nusa Tenggara Timur dengan 15 kabupaten, serta Sulawesi Selatan dengan 13 kabupaten. Yang juga patut dicatat, seluruh lima kabupaten di Propinsi Sulawesi Barat masuk sebagai kabupaten tertinggal. Pada saat yang sama, 95 persen kabupaten baru (pemekaran) masuk dalam jajaran tertinggal. Tidak ada satupun daerah otonom berstatus kota yang berpredikat tertinggal, sebagai sebuah bukti bahwa pembangunan di Indonesia selama ini bias kota. Daerah-daerah tertinggal itu umumnya terisolasi di area pedalaman, pesisir, kepulauan dan perbatasan. Umumnya daerah-daerah tertinggal mempunyai infrastruktur yang tidak memadai, miskin, marginal, serta terpencil dari keramaian dan akses (informasi, kekuasaan dan sumber-sumber ekonomi). Pada tahun 2008, ada 28 daerah dinyatakan meningkat statusnya menjadi daerah maju. Tetapi di sisi lain, ada 9 kabupaten yang saat ini justru mengalami kemunduran, dan masuk menjadi daerah tertinggal, di antaranya adalah Palalawan (Riau), Batang Hari (Jambi), Lingga (Kep. Riau), Purbalingga (Jateng), Pekalongan (Jateng), Kab. Tanah Bumbu (Kalsel).

Kondisi kemiskinan dan ketertinggalan di level desa, jauh lebih memprihatinkan. Tahun 2005, jumlah desa tertinggal di Indonesia sebanyak 32.379 desa, setara 40 persen dari total desa di Indonesia (70.611 desa). Dilihat dari persentase, Propinsi Papua masih menempati peringkat pertama desa tertinggal (82,38 persen). Dari 2.179 total desa di Papua, sebanyak 1.795 desa tergolong tertinggal. Secara kuantitas, daerah yang paling banyak memiliki desa tertinggal adalah Jawa Timur (Jatim), kemudian diikuti Jawa Tengah (Jateng). Di Propinsi yang dipimpin

Imam Utomo itu, terdapat 3.668 desa tertinggal, setara dengan 43,27 persen dari total desa di Jatim (8.477 desa). Sementara itu, Propinsi Jawa Tengah memiliki 3.467 desa tertinggal, setara dengan 40,48 persen di antara 8.564 desa yang ada.

Angka desa tertinggal justru semakin meningkat dari tahun ke tahun, akibat bencana dan pemekaran wilayah. Mengapa? Rakyat desa hidup menyatu dengan alam, hidup dari hasil dan risikonya. Orang desa selalu rentan dengan ketimpangan kelas dan risiko bencana alam. Ketika terjadi bencana (gempa, tanah longsor, banjir, erupsi gunung berapi), maka yang paling banyak terkena risikonya adalah orang desa, apalagi orang miskin yang berkelas miskin. Selain itu hasrat politik pemekaran wilayah di banyak daerah, yang diawali dengan pemekaran desa, menciptakan sebuah atomisasi yang membuat skala ekonomi mengecil dan secara statistik menambah desa-desa miskin-tertinggal.

Kemiskinan, ketimpangan dan ketertinggalan sebenarnya berakar pada struktur ekonomi politik anggaran yang timpang, yaitu tidak berorientasi pada kesejahteraan. Ada tiga lapis masalah dalam struktur ekonomi politik anggaran.

Pertama, desentralisasi politik sudah dijalankan, namun di sisi lain, potret kemiskinan sangat berakar di bawah dan beragam antardaerah. Kondisi itu diperparah oleh rezim anggaran yang masih jauh dari skema desentralisasi fiskal (jika tidak bisa dikatakan, uang digenggam secara terpusat oleh Jakarta). APBN 2007, misalnya, dari total anggaran sebesar Rp 752 triliun, sebesar Rp 498 triliun (66%) dialokasikan untuk belanja pemerintah pusat, dan sebesar Rp 254 triliun (34%) yang ditransfer ke daerah dalam bentuk dana perimbangan dan dana otonomi khusus. Angka Rp 498 triliun yang dibelanjakan pemerintah pusat, terdiri dari Rp 97,9 triliun untuk belanja pegawai, Rp 61,8 triliun untuk belanja barang, Rp 69,2 triliun untuk belanja modal, Rp 83,5 triliun untuk pembayaran bunga utang, Rp 105 triliun untuk subsidi, Rp 47,5 triliun untuk bantuan sosial dan Rp 24,1 triliun untuk belanja lain-lain. Jika dana sebesar 34% “didaerahkan” melalui skema desentralisasi (*block*

grant), sebagian besar belanja pemerintah pusat yang dibawa ke daerah dan desa, menggunakan skema dana alokasi khusus, dekonsentrasi dan tugas pembantuan yang sudah ditentukan dan dikendalikan secara terpusat (*specific grant*). Termasuk dalam hal ini adalah anggaran untuk penanggulangan kemiskinan yang dikabarkan terus meningkat dari tahun ke tahun (Rp 23 triliun tahun 2005, Rp 42 triliun tahun 2006, Rp 51 triliun tahun 2007 dan Rp 58 triliun tahun 2008).

Proyek dan anggaran antikeiskinan yang terpusat itu, kontradiktif dengan gambaran kemiskinan yang beragam antardaerah. Keragaman terjadi dalam bentuk data potret kemiskinan. Pemerintah pusat menggunakan data kemiskinan berdasarkan kriteria dan temuan agregat Badan Pusat Statistik. Sementara itu daerah cenderung resisten dengan data yang dikeluarkan BPS. Kondisi ini menyebabkan angka kemiskinan versi pusat berbeda dengan versi daerah. Sejumlah daerah mengklaim telah membuat data dan peta kemiskinan lokal sendiri per rumah tangga dan bahkan per individu (*by name*). Perbedaan pendataan inilah yang membuat kesulitan dalam *delivery system* program antikeiskinan dari pusat ke daerah dan desa. Pemerintah daerah yang resisten, cenderung enggan menjalankan tugas pembantuan dari pusat dalam program penanggulangan kemiskinan, bila metode dan data yang digunakan berasal dari pusat. Daerah juga tidak mau bertanggungjawab, apabila dana dari pusat langsung masuk ke kelompok sasaran.

Akar kemiskinan pun bervariasi. Ada kecenderungan umum, bahwa kemiskinan di Jawa berasal dari involusi pertanian dan ledakan penduduk, sehingga banyak keluarga miskin di pulau ini yang tidak lagi memiliki aset (sumber produksi). Di Luar Jawa terdapat aset dalam bentuk hamparan sumberdaya alam yang luas dengan jumlah penduduk yang relatif kecil, tetapi aset itu sebagian besar dikuasai oleh "orang lain" yang susah untuk diakses oleh masyarakat setempat. Meskipun Kalimantan dan Papua kaya dengan sumberdaya alam, tetapi banyak penduduknya yang miskin, ibarat ayam yang mati di lumbung padi. Orang bilang fenomena ini sebagai "pemiskinan". Akses penduduk

terhadap infrastruktur dan sarana pelayanan publik di Jawa jelas lebih baik daripada penduduk di Luar Jawa, apalagi di daerah-daerah terpencil, pedalaman, kepulauan dan perbatasan yang jauh dari pusat kekuasaan. Keragaman dari sisi aset-akses ini tentu harus dijawab dengan pendekatan yang beragam pula.

Kedua, negara mempunyai formasi dan karakter pemangsa (*predatory state*) terhadap anggaran. Sudah lama kita mendengar, bahwa gaji pegawai negeri dan TNI/Polri sangat kecil. Tetapi secara makro, gaji mereka memakan mayoritas anggaran negara dan daerah (sekitar 60%). Di daerah, belanja aparatur jauh lebih besar daripada belanja publik, bahkan belanja publik sekalipun masih ada yang dikonsumsi untuk biaya administrasi dan belanja aparatur. Pemerintah selalu mengatakan, bahwa sangat wajar kalau gaji perangkat negara memakan porsi yang besar dalam anggaran negara/daerah, karena keberadaan mereka bertugas memberikan pelayanan kepada masyarakat. Di dalam komponen gaji pegawai juga melekat biaya pelayanan yang sangat besar. Tetapi argumen ini bisa dibilang rapuh, karena ketersediaan pangan maupun akses rakyat terhadap pelayanan dasar, yang tentu membutuhkan biaya besar, tidak bisa serta-merta ditukar dengan keberadaan pegawai negara.

Ketimpangan distribusi anggaran juga terjadi antarsektor dalam tubuh negara. Sejak lama, Kwik Kian Gie selalu menyoroti ketimpangan gaji antara “lahan basah” dan “lahan kering”. Presiden yang mengurus 200 juta lebih penduduk Indonesia, bergaji sekitar 60 juta rupiah. Sementara gaji direktur utama BUMN sekitar 200 juta rupiah. Gaji pegawai Departemen Keuangan, berlipat ganda, bila dibandingkan dengan gaji pegawai departemen dan lembaga negara lainnya maupun pegawai daerah.

Negara bukan hanya berkarakter *predatory*, tetapi juga *soft*, karena institusi negara digerogeti oleh penyerobotan elite (*elite capture*), melalui politik patronase yang mengakar. *Elite capture* hadir dalam bentuk; korupsi (mencuri uang negara), aktor-aktor dalam negara yang membuat kebijakan dan kegiatan yang menguntungkan mereka,

maupun, kebijakan yang kontradiktif dengan hak-hak kepentingan kaum miskin dan kelompok-kelompok marginal. *Capture*, sebaliknya, bisa juga hadir dalam bentuk tindakan individu maupun kelompok, baik aktor informal maupun formal, yang mempengaruhi peraturan maupun kebijakan pemerintah untuk kepentingan mereka (Craig Johnson dan Daniel Strat, 2001; Jean-Philippe Platteau, 2004; Mac Darrow dan Amparo Tomas, 2005; Aniruddha Dasgupta dan Victoria Beard, 2007).

Penyakit *capture* itu, di Indonesia tidak terlalu sulit ditemukan. Beberapa peneliti sudah menunjukkan penyakit *capture* itu di aras lokal, yang melahirkan sebutan-sebutan mafia lokal (Vedi Hadiz, 2003); bosisme lokal (John T. Sidel, 2005); raja-raja kecil (HS Nordholt, 2005); maupun *shadow state* (Syarif Hidayat, 2007). Dalam praktik pemerintahan sehari-hari, korupsi merupakan bentuk *capture* yang bisa dilihat secara terbuka oleh publik. Korupsi merajalela dimana-mana, mulai dari skala kecil hingga skala besar: SPPD yang berjalan-jalan, *cash back* dalam Bimtek, *fee* proyek, *mark up* pembelian perlengkapan kantor, jalan-jalan dengan alasan studi banding, pungutan liar, menyunat dana bantuan, hingga skandal mega proyek dan perbankan. Kalau bupati tidak memberikan alokasi dana desa (ADD) sebesar ketentuan yang berlaku, juga termasuk *capture* terhadap anggaran daerah. *Capture* yang lain, hadir dalam kinerja bupati yang membagi-bagi uang secara populis, kepada berbagai lapisan masyarakat untuk mendongkrak popularitasnya menjelang pemilihan kepala daerah.

Elite capture merupakan sebuah ancaman serius bagi desentralisasi (Remy Prud'homme, 1995; P. Bardhan dan D. Mookherjee, 2000; Larry Diamond, 2003; Jean-Paul Faguet, 2004). Secara teoretis, desentralisasi membawa tujuan-tujuan kesejahteraan dan penanggulangan kemiskinan yang lebih dekat pada masyarakat lokal. Tetapi tujuan-tujuan desentralisasi dipastikan terancam gagal, ketika diserobot oleh barisan elite yang kuat. Tindakan elit itu, memotong jalur *delivery* kebijakan re-distributif dan menutup akses ekonomi-politik masyarakat, terutama

kaum miskin dan kelompok-kelompok marginal.

Ketiga, alokasi-distribusi anggaran untuk rakyat, bersifat residual atau “sisanya-sisa” (atau *ndeg-ndeg*, jika meminjam istilah Prof. Sri-Edi Swasono). Itupun ditempuh dengan pendekatan yang keliru. Mending Prof. Mubyarto selalu menyoroti ketimpangan itu, dengan menunjukkan anggaran penanggulangan kemiskinan hanya 40 triliun rupiah, sementara untuk rekapitalisasi perbankan sebesar 600 triliun rupiah. Lagipula, pendekatan distribusi yang ditempuh cenderung bersifat parsial dan sedekah. Penanggulangan kemiskinan dan pengentasan desa tertinggal, tentu tidak cukup ditempuh dengan pendekatan pembangunan yang digerakkan oleh masyarakat (*community driven development - CDD*), yang berskala lokal di tingkat desa. Sejauh ini, CDD digunakan sebagai pendekatan dominan untuk mengentaskan desa tertinggal, misalnya dalam bentuk pelaksanaan Inpres Desa Tertinggal (IDT) di masa lalu, Program Pengembangan Kecamatan (PPK) ala Bank Dunia, Proyek Infrastruktur Perdesaan, Proyek Dana Bergulir, maupun proyek-proyek lain berjudul pemberdayaan yang bergerak di aras desa semata.

Proyek-proyek itu memang memupuk semangat dan pembelajaran sosial (*social learning*) masyarakat desa. Masyarakat memperoleh kesempatan dan bertanggungjawab secara baik dalam merencanakan, merumuskan, melaksanakan, menggunakan uang, memantau dan mengevaluasi proyek-proyek pemberdayaan. Hampir semua proyek melaporkan tentang kemenangan-kemenangan kecil yang bersifat *bottom up* dan partisipatif itu, sesuatu yang sangat berbeda dengan kondisi masa lalu yang bersifat *top down*, seragam dan mobilisasi. Tetapi proyek-proyek CDD yang hanya berskala lokal itu, pada umumnya bersifat sedekah pemerataan, yang tidak secara signifikan mengangkat predikat desa tertinggal menjadi desa maju. Mungkin proyek-proyek itu mampu mengurangi “angka kemiskinan”, tetapi tidak secara signifikan mengurangi “kesenjangan kemiskinan”, karena berbagai proyek itu tidak memperbaiki akses rakyat pada pelayanan publik, lapangan pekerjaan, modal yang lebih besar, jaringan pasar dan lain-lain.

Bantuan Langsung Tunai (BLT) yang diterapkan pemerintah sebagai kompensasi kenaikan harga BBM akhir 2005, dan bakal diterapkan kembali di bulan Mei 2008, merupakan bentuk ekstrem pendekatan distribusi yang keliru, bermasalah, menciptakan konflik dan dikecam berbagai pihak. Sudah diduga sebelumnya, proyek “belas kasihan” itu menimbulkan masalah di perjalanan, muncul salah-urus, ketidaksiapan aparat, carut-marut, pertikaian warga dengan aparat, atau begitu banyak keluarga mampu yang serakah, dengan mengatakan dirinya sebagai keluarga miskin. Carut marut pelaksanaan BLT memperlihatkan wajah asli orang Indonesia. “Program pemerintah “bagi-bagi duit” kompensasi kenaikan harga BBM ternyata memunculkan watak asli masyarakat”, demikian komentar harian *Kompas* (22 Oktober 2005). Betapa tidak. Tidak sedikit aparat yang begitu tega menyunat BLT, dan tidak sedikit warga yang tega merusak prasarana publik atau mengancam aparat setempat yang dicurigai bermasalah. Tidak sedikit warga yang tidak merasa malu mengatakan, dirinya sebagai keluarga miskin, padahal mereka hidup serba kecukupan.

1.2. Kerangka Pemikiran *Pro Poor Budgeting*

1.2.1. Politik Reformasi Anggaran

Anggaran merupakan pernyataan resmi pemerintah tentang perkiraan penerimaan dan usulan belanja pada tahun berjalan. Dengan kalimat lain, anggaran adalah sebuah rencana keuangan yang mencerminkan pilihan kebijakan pemerintah, baik kebijakan sosial maupun ekonomi (Aman Khan dan W. Bartley Hildreth 2002; Amina Salihu, 2005; Jae Shim dan Joel G. Siegel 2005). Sebagai instrumen kebijakan sosial dan ekonomi, Richard Musgrave (1959), mengidentifikasi tiga fungsi anggaran. *Pertama*, fungsi alokasi. Anggaran merupakan sebuah instrumen pemerintah untuk penyediaan barang dan jasa publik guna memenuhi kebutuhan masyarakat. Dalam konteks Indonesia, fungsi alokasi ini sering disebut dengan “belanja pembangunan” atau “belanja publik”, yang misalnya hadir melalui pembangunan fasilitas

publik, pelayanan publik (kesehatan, pendidikan, perumahan, dan sebagainya) maupun bantuan untuk pemberdayaan masyarakat. *Kedua*, fungsi distribusi. Anggaran merupakan sebuah instrumen untuk membagi sumberdaya (kue pembangunan) dan pemanfaatannya kepada publik secara adil dan merata. Fungsi distribusi anggaran terutama ditujukan untuk menanggulangi kesenjangan sosial-ekonomi, misalnya kesenjangan antara golongan kaya dan kaum miskin, kesenjangan antara daerah maju dengan daerah tertinggal atau kesenjangan antara desa dan kota. *Ketiga*, fungsi stabilisasi. Penerimaan dan pengeluaran negara tentu akan mempengaruhi permintaan agregat dan kegiatan ekonomi secara keseluruhan. Anggaran menjadi sebuah instrumen untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental ekonomi, yakni terkait dengan penciptaan lapangan pekerjaan dan stabilitas ekonomi makro (laju inflasi, nilai tukar, harga-harga barang, dan lain-lain).

Karena itu anggaran harus dibaca dari banyak sisi, ia bersifat multidimensional. Menurut Hyde (1992), anggaran sebagian bersifat politik, sebagian mengandung ekonomi, sebagian mengandung akuntansi dan sebagian bersifat administratif. Sebagai sebuah dokumen politik, anggaran hendak mengalokasikan sumberdaya langka kepada masyarakat di antara kepentingan yang kompleks, kompetitif dan bahkan konfliktual. Sebagai dokumen ekonomi dan fiskal, anggaran menjadi instrumen utama untuk mengevaluasi distribusi pendapatan, mendorong pertumbuhan ekonomi, mengurangi inflasi, mempromosikan lapangan pekerjaan maupun menjaga stabilitas ekonomi. Sebagai dokumen akuntansi, anggaran menjadi pedoman dan pagu bagi belanja pemerintah. Sebagai dokumen manajerial dan administratif, anggaran menjadi instrumen untuk mengarahkan penyediaan pelayanan publik.

Sebagai sebuah kebijakan, maka anggaran sebenarnya merupakan dokumen publik, bahkan di Indonesia dikatakan bahwa anggaran merupakan kumpulan "uang rakyat". Anggaran adalah sesuatu yang tidak dapat disentuh (*untouchable*) oleh setiap orang. Secara keilmuan, anggaran dimonopoli oleh ekonom, akuntan dan administrasi publik,

dan secara politik kebijakan anggaran didominasi oleh eksekutif dan legislatif. Tampaknya anggaran merupakan produk teknokratik yang bekerja di ruang hampa politik.

Pandangan seperti itu juga mempengaruhi reformasi anggaran. Arus utama reformasi anggaran didominasi oleh cara pandang institusionalis dan teknokratis, yang berupaya membuat anggaran lebih ekonomis, efisien, akuntabel, perbaikan atau hanya berorientasi pada anggaran yang lebih baik (Aaron Wildavsky, 1958, 1985). Anggaran berbasis kinerja (*performance budgeting*) termasuk sebuah konsep mutakhir yang membimbing reformasi anggaran untuk membuat anggaran yang lebih baik (Jae K. Shim dan Joel G. Siegel, 2005; United Nations Capital Development Fund, 2006, Anwar Shah, 2007). Kaum liberal itu umumnya mengatakan bahwa birokrasi adalah pemangsa anggaran terbesar, “lebih banyak menghabiskan daripada menghasilkan”, yang menghambat pertumbuhan ekonomi. Karena itu formasi dan peran negara harus dikurangi seminimal mungkin dan birokrasi harus dirasionalisasi agar anggaran lebih efisien. Privatisasi dan *outsourcing* merupakan rute utama yang ditempuh untuk membuat anggaran dan pelayanan lebih efisien dan lebih baik.

Di Indonesia, selama sepuluh tahun terakhir, reformasi anggaran menjadi wacana dan kebijakan pemerintah yang utama sejalan dengan agenda pemberantasan korupsi. Selain privatisasi dan *outsourcing* dijalankan secara gencar oleh lembaga-lembaga pemerintah, cara pandang better budget menjadi pegangan utama rezim keuangan di Indonesia dalam melakukan reformasi anggaran. Anggaran berbasis kinerja (*performance budgeting*) juga diadopsi oleh semua institusi pemerintah untuk membuat penganggaran lebih baik dan rasional. BPK dan BPKP, misalnya, sangat berkepentingan terhadap reformasi keuangan daerah terutama dari sisi manajemen dan prosedur anggaran, untuk membuat anggaran lebih baik. Seorang bupati bisa dituding korupsi jika melakukan penyimpangan prosedur, meski dia tidak betul-betul tidak mencuri uang untuk kepentingan pribadinya. Kecanggihan

dan ketepatan pelaporan keuangan daerah juga digunakan sebagai tolok ukur akuntabilitas dan kinerja pengelolaan keuangan. Kepala daerah akan merasa malu bila hasil audit BPK menunjukkan bahwa laporan keuangan daerah tidak baik dan tidak tepat waktu. Karena itu para kepala daerah berlomba-lomba untuk membuat laporan keuangan secanggih mungkin dan tepat waktu.

Dimensi teknokrasi dalam reformasi keuangan daerah itu biarlah menjadi domain rezim keuangan di Indonesia. Tetapi apa sumbangan *better budget* itu terhadap kesejahteraan? Tampaknya reformasi anggaran ditujukan untuk mendukung upaya-upaya pemberantasan korupsi dalam tubuh pemerintah. Memang betul bahwa korupsi menjadi akar masalah rendahnya kesejahteraan dan tinggi kemiskinan. Tetapi dalam pandangan kami, reformasi keuangan yang mengutamakan akuntabilitas administrasi dan hukum untuk pencegahan korupsi itu sangat tidak kompatibel dengan kebijakan redistributif untuk mencapai kesejahteraan. Banyak bupati yang dihantui ketakutan pada rezim keuangan ketika akan meluncurkan program-program kesejahteraan. Permendagri No. 13/2006, dan penggantinya Permendagri No. 59/2007, tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah menjadi momok yang serius bagi daerah. Tetapi tidak sedikit daerah-daerah budiman yang lihai melakukan “siasat lokal” terhadap rezim keuangan. “Biar kami membohongi pusat demi pelaporan yang baik, yang penting kami tidak menipu rakyat. Kami lebih takut menipu rakyat daripada menipu pusat”, demikian ungkap seorang bupati yang sangat serius meluncurkan program-program kesejahteraan.

Jika upaya-upaya reformasi anggaran yang tengah berjalan tidak kompatibel dengan tujuan kesejahteraan, maka kita perlu melihat reformasi anggaran dari sisi lain. Karya klasik V.O. Key (1940) maupun Aaron Wildavsky (1958 dan 1985) sudah mengingatkan bahwa reformasi anggaran bukan sekadar membuat *better budget*, tetapi yang lebih penting harus melihat dimensi politik anggaran, terutama “siapa memperoleh apa” (*who gets what*). Pembicaraan tentang “siapa memperoleh apa” itu

mencakup dua fungsi anggaran, yakni distribusi dan alokasi. Kedua fungsi ini tentu tidak hanya berbicara mengenai perhitungan secara teknokratik, tetapi juga mengandung politik. Aaron Wildavsky (1961) mengingatkan kita bahwa penganggaran lebih dari sekadar mengalasikan sumberdaya langka antara aktivitas X dan Y, tetapi yang lebih penting adalah mempertemukan berbagai kebutuhan masyarakat yang saling berbenturan melalui proses kompromi dalam proses politik.

Pembicaraan tentang “siapa memperoleh apa” akan memunculkan pertanyaan untuk kepentingan siapa *better budget*? Apakah *better budget* mempunyai kontribusi secara langsung dan nyata pada pembangunan kesejahteraan maupun pengurangan kemiskinan? Apakah anggaran yang cangguh berguna bagi kelompok-kelompok marginal (kaum miskin, perempuan, difabel, kaum tani, buruh dan seterusnya), baik dalam bentuk redistribusi anggaran untuk mereka maupun akses mereka terhadap anggaran?

Better budget seharusnya ditempatkan pada dimensi kesekian dalam reformasi anggaran. Dimensi pertama yang harus ditekankan adalah “politik anggaran”, terutama kebijakan (pilihan-pilihan politik) untuk alokasi dan distribusi anggaran kepada publik. Reformasi politik sebaiknya juga menyentuh reformasi anggaran, atau sebaliknya reformasi anggaran sebaiknya diintegrasikan ke dalam agenda reformasi politik. Secara teoretis dan empirik, arus utama reformasi politik adalah desentralisasi dan demokratisasi. Desentralisasi di sektor anggaran menghasilkan apa yang disebut dengan desentralisasi fiskal, yang notabene mengikuti devolusi politik, yakni distribusi-alokasi anggaran dari pemerintah pusat ke pemerintah lokal dengan tujuan untuk mendanai pelayanan publik yang sesuai dan dekat dengan konteks dan preferensi lokal (Wallace Oates, 1997; Shahid Javed Burki, et. al. 1999; Richard Bird, 2000; Jameson Boex, et. al. 2006).

Di Indonesia, desentralisasi anggaran (melalui desentralisasi fiskal) sudah berjalan sejak 1999, yang mengalihkan kurang lebih 40% anggaran negara ke level daerah melalui dana perimbangan. Yang menjadi

persoalan krusial dalam politik anggaran adalah otokrasi anggaran, yakni keterbatasan distribusi-alokasi anggaran pemerintah daerah ke rakyat dan akses rakyat terhadap anggaran daerah. Karena problem otokrasi itu, maka ia harus direformasi dengan demokratisasi anggaran. Sesuai dengan frasa pemerintahan rakyat, demokratisasi di sektor anggaran mencakup partisipasi (dari rakyat), akuntabilitas dan transparansi (oleh rakyat) dan responsivitas (untuk rakyat). Anggaran tidak hanya menjadi domain yang teknokratik, tetapi menjadi arena politik kontestasi antara negara dan masyarakat. Dalam semesta reformasi anggaran, demokratisasi itulah yang belakangan memunculkan konsep-konsep baru di sektor anggaran: *participatory budgeting*, *gender budgeting*, *people budgeting* dan *pro poor budgeting* (B. Santos, 1998; R. Abers, 2000; A. Schneider, 2002; D. Brautigam, 2004; A. Novy dan B. Leubolt, 2005; M. Robinson, 2006; Y. Sintomer et. al., 2008). Participatory budgeting telah menjadi legenda selama 15 tahun terakhir di Porto Alegre (Brasil), dan kemudian mengalami penyebaran luas di Amerika Latin. Ada sekitar 1000 kabupaten/kota dari total 16.000 kabupaten/kota di Amerika Latin yang menerapkan participatory budgeting pada tahun 2006. Di kawasan Eropa sudah lebih dari 100 kota yang menerapkan participatory budgeting (Y. Sintomer et. al., 2008).

Sebagai tema, *participatory budgeting*, *gender budgeting* dan *pro poor budgeting* menyebar ke seluruh penjuru dunia, menyusul kesepakatan MDGs sejak 2000. Pro poor budgeting merupakan politik baru reformasi anggaran di Indonesia, yang menjadi kerangka pengarusutamaan (mainstreaming) anggaran negara dan daerah untuk penanggulangan kemiskinan. Selain didorong oleh demokratisasi anggaran, *pro poor budget* merupakan bagian (turunan) dari kebijakan yang berpihak pada kaum miskin (*poor poor policy*). Sejauh ini tidak ada definisi baku tentang *pro poor budgeting* maupun *pro poor policy*. Keduanya bukanlah sekumpulan teori yang terbangun secara sistematis dan komplet, melainkan berbentuk sekumpulan praktik/tindakan afirmatif, berpihak dan menggunakan *targeting* secara fokus pada rakyat miskin (IFAD,

2006). Secara konseptual *pro-poor policy* adalah tindakan politik yang bertujuan mengalokasikan hak-hak dan sumberdaya kepada individu, organisasi dan wilayah yang termarginalisasi oleh pasar dan negara (Moore and Putzel, 2000). Karena mengandung keberpihakan secara afirmatif, kebijakan *pro poor* menekankan bahwa indikator sosial ekonomi orang miskin harus diperbaiki lebih cepat-tepat daripada kelompok lain yang tidak miskin (Jan Vandemoortele, 2003).

Jika dilihat dari kerangka demokrasi, *pro poor budget* berproses secara partisipatif yang melibatkan partisipasi rakyat, dan secara substantif ia bersifat responsif dan berpihak kepada hak dan kepentingan orang miskin yang selama ini terpinggirkan dari kebijakan alokasi-distribusi anggaran. Kelompok Kerja Pro Poor Budget misalnya, memberi pemahaman bahwa anggaran *pro poor* berarti anggaran yang memihak orang miskin atau dapat diterjemahkan pula sebagai praktik penyusunan dan pelaksanaan kebijakan di bidang anggaran yang sengaja (*by design*) ditujukan untuk memhuat kebijakan, program, dan proyek yang berpihak pada kepentingan masyarakat miskin. Tidak jauh berbeda, Fridolin Berek dkk (2006) memberi tiga pengertian *pro poor budget*. *Pertama*, suatu anggaran yang mengarahkan pada pentingnya kebijakan pembangunan yang berpihak kepada orang miskin. *Kedua*, praktik penyusunan dan kebijakan di bidang anggaran yang sengaja (*by design*) ditujukan untuk membuat kebijakan, program dan proyek yang berpihak kepada kepentingan masyarakat miskin. *Ketiga*, kebijakan anggaran yang dampaknya dapat meningkatkan kesejahteraan dan atau terpenuhinya kebutuhan hak-hak dasar rakyat miskin.

1.2.2. Universalisme versus Selektivisme

Pembicaraan tentang kesejahteraan dan kemiskinan, termasuk reformasi anggaran dan konsep *pro poor budgeting*, tidak bisa lepas dari perdebatan dua mazhab yang berseteru: universalisme versus selektivisme (*targeting*). Universalisme adalah mazhab pertama (tertua) yang dibawa oleh negara-negara kesejahteraan untuk pembangunan kesejahteraan

terhadap warga secara menyeluruh. Artinya seluruh penduduk, tanpa membedakan lapisan sosialnya, merupakan penerima manfaat sosial (*social benefit*) sebagai hak sosial warga negara (*citizen*) secara penuh. Sebaliknya mazhab selektivisme, yang muncul kemudian, menggunakan pendekatan targeting secara khusus, atau sebuah intervensi jangka pendek yang memanfaatkan sumberdaya terbatas kepada kaum miskin (kaum marginal) untuk menanggulangi kemiskinan. Pendekatan targeting memberikan layanan dan manfaat sosial secara khusus kepada kaum miskin yang alat uji dan uji kebutuhan. Dengan kalimat lain targeting adalah sebuah alat untuk membatasi akses, memotong biaya, memastikan perhitungan pelayanan, memaksimalkan manfaat secara absolut dan mencapai pemerataan. Kalau universalisme berorientasi pada pembangunan (*development*) yang lebih luas, sementara selektivisme (*targeting*) berkonsentrasi pada penanggulangan kemiskinan (T. Besley dan R. Kanbur 1993; Deborah Mitchell et. al, 1994; Dominique Van De Walle dan Kimberley Nead, 1995; Katsushi Imai, 2004; Thandika Mkandawire, 2005).

Pro poor budgeting, yang kini sangat populer, termasuk dalam keranjang selektivisme atau targeting karena di dalam konsep itu menggantung kebijakan afirmatif secara khusus pada kaum miskin. Seorang aktivis (yang mengklaim antineoliberalisme, pendukung kiri baru dan pejuang pro poor) mengatakan bahwa pro poor merupakan pendekatan kiri baru sebagai alternatif atas kanan baru (neolib) yang pro pasar. Tetapi sang aktivis itu tidak cukup mengetahui apa itu universalisme versus selektivisme. Pro poor budget sebenarnya beyond atau tidak mengikuti garis kanan atau kiri. Orang bisa menyebut pro poor sebagai kiri karena konsep itu betul-betul berpihak pada kaum miskin yang terpinggirkan oleh negara dan pasar. Tetapi pendekatan targeting pro poor sebenarnya diusung oleh kaum neoliberal (Bank Dunia dan teman-temannya) sebagai kritik mereka atas pendekatan dan kegagalan universalisme negara kesejahteraan (*welfare state*) yang berhaluan kiri dan berbasis pada demokrasi sosial. Para pendukung targeting (selektivisme)

mengusulkan bahwa di tengah keterbatasan anggaran dan borosnya model universalisme negara kesejahteraan, dibutuhkan pendekatan negara yang memberikan distribusi sosial secara khusus pada kaum miskin (Thandika Mkandawire, 2005). Negara cukup melayani orang miskin untuk mengurangi angka kemiskinan, dan sebaliknya negara tidak perlu mengurus kelas menengah dan pasar. Dengan kalimat lain, pandangan selektivisme ala neolib tersebut “membiarkan” laju pertumbuhan kelas menengah dan pasar tanpa harus dikontrol negara, karena keduanya bisa tumbuh maju tanpa fasilitasi negara. Orang miskin mungkin bisa dikurangi dengan pendekatan *targeting*, tetapi kesenjangan antara kelas bawah (miskin) dengan kelas menengah tetap tidak bisa ditangani dengan *targeting*. Orang miskin hanya bisa terangkat dalam level subsistensi, sementara kelas menengah mampu melakukan akselerasi tanpa dihalangi negara.

Antara pendukung universalisme dengan pendukung selektivisme itu saling melontarkan kritik. Para pendukung selektivisme mengatakan bahwa egalitarianisme dan citizenship yang diusung oleh universalisme adalah semu, karena tetap ada kelompok-kelompok marginal yang tidak terjangkau oleh negara kesejahteraan. Kaum feminis, yang kelak mengembangkan konsep *gender budgeting*, melontarkan kritik bahwa negara kesejahteraan yang universal sangat buta gender, patriarkhis, menciptakan kesenjangan hak dan akses antara laki-laki dan perempuan, dimana yang memperoleh hak full-employment hanya kaum laki-laki. Perempuan hanya menempati posisi sebagai warga negara kelas dua karena hak-hak sosialnya tidak diakui secara langsung dan penuh oleh negara (E. Wilson, 1977; H. Holter, 1984; L. Gordon, 1990; Ann Orloff, 1996; P.M Evans dan G. Wekerle, 1997; Carole Pateman, 2000).

Thandika Mkandawire (2005), tanpa harus membongkar dan melontarkan kritik pada universalisme, secara baik menunjukkan pergeseran dari universalisme ke selektivisme baik di negara-negara kesejahteraan, negara-negara maju lain dan juga di negara-negara berkembang. Di negara-negara maju telah terjadi penciutan kebijakan

kesejahteraan, yang mendorong perubahan dari welfare state ke workfare state. Di negara-negara berkembang, wacana dan kebijakan utama bukan diletakkan pada pembangunan kesejahteraan secara komprehensif sebagaimana dialami oleh negara-negara kesejahteraan, tetapi lebih fokus pada penanggulangan kemiskinan khusus untuk kaum miskin. Pilihan ini tentu dikondisikan oleh konteks makroekonomi, kebijakan bantuan donor dan tiadanya pakta sosial. Secara umum pergeseran dari universalisme ke selektivisme disebabkan oleh gempuran ideologi neoliberal atas demokrasi sosial, keterbatasan anggaran dan pertanyaan tentang efisiensi, pergeseran strategi bantuan negara-negara donor, kebutuhan akan redistribusi yang tepat sasaran.

Sebaliknya para pendukung universalisme melontarkan sejumlah kritik pada mazhab selektivisme atau pendekatan *targeting*. *Pertama*, pendekatan *targeting* mengharuskan penelitian yang tidak nyaman kedalam ranah pribadi orang untuk memantapkan penamaan (pelabelan) miskin dan menunjukkan kebutuhan yang berlanjut. *Kedua*, penelitian semacam itu memperlihatkan stigma pada penerima dan menciptakan dua kelas yang berbeda: yakni kaum miskin yang membutuhkan bantuan pendapatan dan mereka yang tidak membutuhkan bantuan (kelas menengah ke atas), karena itu bisa mengganggu kohesi sosial dalam masyarakat. *Ketiga*, dalam jangka pendek pendekatan *targeting* sangat memudahkan belanja pemerintah untuk kaum miskin, tetapi dalam jangka panjang pendekatan itu membuat pemerintah kurang dermawan bila dibandingkan dengan pendekatan universal. *Keempat*, perluasan kebutuhan kaum miskin atau ketimpangan (*deprivasi*) yang muncul sangat sulit untuk diidentifikasi di dalam kelompok individu maupun rumah tangga, dan karena itu risikonya adalah banyak individu dan rumah tangga yang tidak bisa dijangkau. *Kelima*, pendekatan *targeting* justru membutuhkan biaya administrasi yang lebih besar, baik dalam hal pendataan maupun penyaluran bantuan kepada kaum miskin. *Keenam*, pendekatan *targeting* hanya akan mampu mengurangi angka kemiskinan, tetapi ia tidak mampu mengurangi kesenjangan kemiskinan, apalagi

membangun kesejahteraan (*well being*) dalam arti luas (Deborah Mitchell et. al, 1994; Katsushi Imai, 2004; Thandika Mkandawire, 2005).

Perdebatan antara universalisme dan selektivisme (*targeting*) tampaknya tidak pernah selesai. Secara empirik selektivisme berjalan terus sebagai pilihan inkremental dalam konteks keterbatasan dan kerumitan anggaran untuk penanggulangan kemiskinan. Toh pilihan dan efektivitas dua mazhab itu tidak bisa berdiri sendiri, melainkan sangat tergantung juga pada konteks dan sistem politik yang melingkupinya. Bahkan, dengan belajar pada kasus Amerika Latin, C. Figueira dan F. Figueira (2002) lebih berpikir *beyond* universalisme dan *targeting*. Keduanya berpendapat: Masalah utama kebijakan sosial di Amerika Latin tidak secara eksklusif dihasilkan dari sentralisme, universalisme atau pendekatan yang statis dan sektoral. Desentralisasi, privatisasi dan *targeting* tidak serta merta menjadi solusi. Masalahnya adalah otoritarianisme sentralistik, ketimpangan, elite politik yang melakukan perburuan rente, serta lemahnya kapasitas birokrasi negara dalam koordinasi dan distribusi pelayanan.

Lalu bagaimana memahami konsep *pro poor budgeting* dan *gender budgeting* di Indonesia dalam konteks perdebatan antara universalisme dan selektivisme itu? *Pro poor budgeting* dan *gender budgeting* adalah konsep yang dihasilkan dari mazhab selektivisme (*targeting*), yakni sebagai solusi inkremental yang fisibel untuk dilakukan di Indonesia dan solusi afirmatif untuk mengatasi marginalisasi kaum miskin dan perempuan dalam kebijakan sosial dan distribusi anggaran. Tetapi *pro poor budgeting* menjadi solusi *ad hoc* (jika tidak bisa dianggap parsial) dalam jangka pendek, terutama untuk mengurangi angka kemiskinan. Untuk jangka panjang, terutama untuk mengurangi kesenjangan kemiskinan, pembangunan kesejahteraan yang berkelanjutan dan memperkuat citizenship, sangat dibutuhkan pendekatan universal yang kuat dan komprehensif, termasuk responsif gender. Solusi jangka panjang ini tentu membutuhkan penataan ulang secara menyeluruh: relasi negara-pasar-masyarakat, kebijakan sosial dan ekonomi, kebijakan

fiskal dan perpajakan, tenaga kerja, hak dan kewajiban warga negara dan seterusnya. Ini tentu merupakan keniscayaan, sebab untuk mencapai pendekatan targeting (*pro poor budgeting* dan *gender budgeting*) yang fisibel sekalipun, harus ditempuh dengan perjuangan politik yang sungguh berat. Karakter negara yang predatory, shadow state, partai politik yang lembam, birokrasi yang konservatif, maupun alite capture merupakan penghalang besar perubahan kebijakan di Indonesia.

1.3. Rute Reformasi Anggaran

Kabupaten Jembrana, yang telah melahirkan anggaran pro poor sejak 2001, telah memberikan contoh terkemuka tentang model dan rute reformasi anggaran daerah. Titik awal reformasi berangkat dari inisiatif dan komitmen kuat Bupati I Gde Winesa. Sejak awal bupati berupaya mengubah paradigma “politik sebagai panglima” menjadi “manajemen sebagai panglima”, agar pemerintahan dan pelayanan publik berjalan lebih baik, efisien dan efektif. Inisiatif awal bupati tentu tidak berlangsung secara mulus karena ide-ide reformasi dilawan oleh kalangan birokrat senior dan politisi DPRD. Di saat para teknokrat sudah mulai melakukan perhitungan anggaran, sang bupati bekerja keras menjinakkan berbagai aktor politik di Jembrana, dengan cara membuat keseimbangan politik antara birokrat senior dengan birokrat muda, melakukan akomodasi berbagai kelompok-kelompok politik dalam parlemen, mengambil posisi Ketua DPC PDIP, mencari dukungan politik di level akar rumput dan kelompok-kelompok minoritas. Tidak sampai satu tahun, berbagai kompromi politik bisa dilakukan dengan sempurna dan kekuasaan berada dalam genggamannya bupati, dan dia berhasil melakukan penjinakkan politik di Jembrana. Setelah politik berlangsung kondusif, maka langkah berikutnya adalah melakukan penataan kelembagaan dan reformasi anggaran. Birokrasi dirasionalisasi, struktur kelembagaan perangkat daerah dipangkas, pengadaan barang-jasa ditata kembali dan dilakukan pengawasan secara ketat, serta anggaran dibikin efisien, yang kemudian hasilnya direlokasi untuk memberi

memperbaiki akses pendidikan dan kesehatan serta untuk menggerakkan ekonomi lokal.

Kisah sukses Jembrana itu tampaknya ditentukan oleh beberapa hal. *Pertama*, komitmen politik yang kuat pemimpin daerah. *Kedua*, dukungan berbagai kelompok elite dan masyarakat. *Ketiga*, terbangunnya model demokrasi sentrifetal (memusat) yang stabil dan dihasilkan oleh konsensus hersama.

Tetapi kisah Jembrana tidak mudah untuk direplikasi di daerah-daerah lain. Semua daerah sudah datang belajar ke Jembrana, kecuali mungkin daerah-daerah kaya tetangga seperti Badung dan Gianyar. Semua daerah memberikan pujian kepada Jembrana. Tetapi studi banding dan pujian itu tidak segera diteruskan dengan implementasi di daerahnya masing-masing. "Jembrana hebat, tetapi daerah kami lain", demikian ungkap seorang pejabat daerah yang habis berkunjung ke Jembrana. Semua daerah tahu kalau APBD terlalu kecil dan berada dibawah rata-rata APBD secara nasional. Daerah-daerah yang tidak mau melakukan reformasi anggaran dengan meniru Jembrana umumnya mengatakan bahwa Jembrana sukses karena wilayahnya kecil dan jumlah penduduknya sedikit, lagipula secara budaya relatif homogen dan masyarakatnya mudah diatur. Kalau argumen homogen itu bisa dipatahkan dengan mudah, sebab Jembrana yang mayoritas berpenduduk Hindu juga memiliki 30% penduduk beragama Islam.

Tentu ada beberapa daerah lain yang melakukan reformasi tidak persis sama dengan model Jembrana. Ada Sragen, Sinjai, Purbalingga, Bandung, Belitung Timur, Blitar, Lamongan, Gorontalo, dan lain-lain yang menempuh reformasi dengan model berbeda. Ada juga sejumlah 28 kabupaten yang berhasil mengangkat dirinya dari predikat daerah tertinggal menjadi daerah maju. Setiap reformasi pasti menyentuh reformasi anggaran yang dimanfaatkan secara optimal untuk kepentingan pembangunan.

Variasi antardaerah tampaknya bisa dilihat dari karakter tata pemerintahan lokal, termasuk karakter elite daerah dan masyarakatnya.

Elite daerah yang tidak mempunyai komitmen, apalagi mereka melakukan korupsi secara berjamaah, pasti tidak akan mengambil inisiatif dan menghasilkan reformasi. Korupsi akan semakin merajalela dan daerah itu menjadi daerah bermasalah apabila tidak ada kontrol dari masyarakat, apalagi para pemuka masyarakat juga terlibat patronase dengan elite lokal melakukan korupsi secara berjamaah. Sekalipun ada komitmen elite, tetapi kalau komitmen itu tidak dikomunikasikan dan tidak memperoleh dukungan dari masyarakat, maka reformasi anggaran tidak bakal berjalan. Ada juga daerah-daerah yang menampilkan kesemarakannya masyarakat yang menuntut reformasi pada pemerintah daerah, tetapi tetap saja tidak berubah karena elite dan birokrasi daerah memang tidak mau berubah.

Karena itu reformasi anggaran daerah tidak mungkin berlangsung secara voluntaristik, yang berangkat dari kebaikan seorang pemimpin daerah. Reformasi anggaran juga tidak bakal terjadi karena hanya perintah peraturan. Pendekatan insitusalisme harus yang mengusung New Public Management bukan jawaban pertama di saat konteks politik tidak kondusif. Reformasi berjalan melalui proses dan hasil pertarungan politik antar aktor-aktor politik. Pertarungan yang tajam akan menghasilkan fragmentasi politik yang mempersulit reformasi, dan sebaliknya bila pertarungan itu dikelola melalui proses negosiasi maka akan menghasilkan reformasi, atau bisa merawat status quo bila pertarungan itu diselesaikan dengan cara kompromi dan kolusi secara bersama-sama. Karena politik sangat krusial, maka banyak sarjana dan para praktisi pembangunan yang menaruh perhatian pada analisis kekuasaan (*power analysis*) dalam pengurangan kemiskinan untuk memetakan aktor-aktor politik, kepentingan dan motivasi mereka, sekaligus kemungkinan perubahan. Analisis kekuasaan itu berbicara tentang beberapa pertanyaan: siapa yang memformulasi agenda kebijakan; siapa memperoleh apa, kapan dan bagaimana; serta siapa mengetahui apa, siapa, kenapa dan bagaimana (Manor, 1999; Sen, 1999; Moore dan Putzel, 2000; Ribot, 2001; Johnson, 2001; Sida, 2006).

Meskipun aktor-aktor politik lokal sangat beragam, namun secara umum dapat dipilah dalam dua aktor besar: elite pemerintah lokal dan organisasi masyarakat. Reformasi kebijakan, demikian ungkap Robin Hambleton (2004), dihasilkan dari para penggerak perubahan (*drivers of change*) dalam tubuh elite dan gerakan kekuatan yang lebih luas dalam masyarakat (aksi komunitas dan gerakan politik). Ada tiga tantangan dalam konteks ini: (1) pengkajian ulang peran politisi, birokrat dan warga beserta pola relasi tiga pilar itu; (2) pengembangan etos inovasi dalam pelayanan publik; dan (3) revitalisasi struktur-proses politik lokal yang melibatkan kaum marginal dalam pembuatan keputusan. Johnson dan Start (2001), mengidentifikasi dua faktor kunci yang memungkinkan efektivitas reformasi kebijakan redistribusif untuk pengurangan kemiskinan. *Pertama*, kapasitas organisasional dan kapasitas politik aktor-aktor reformis untuk mengatasi aktor-aktor dan proses sejarah yang ikut mempengaruhi proses dan hasil kebijakan. *Kedua*, kekuatan aktor-aktor masyarakat sipil dalam menghadapi negara dan elite lokal.

Dengan mengikuti logika itu, kami hendak mengatakan bahwa reformasi anggaran membutuhkan keseimbangan antara komitmen/responsivitas elite dan partisipasi rakyat (bagan 1.1). Reformasi yang kuat dan berkelanjutan bila didukung oleh komitmen politik elite dan partisipasi rakyat. Jika ada partisipasi rakyat tetapi tidak ada komitmen elite, hasilnya penyerobotan elite (*elite capture*). Jika ada komitmen elite tetapi tidak ada partisipasi rakyat maka yang terjadi adalah reformasi elitis. Reformasi elitis ini membuat rakyat pasif dan tergantung, sehingga reformasinya rapuh dan tidak berkelanjutan. Jika tidak ada partisipasi rakyat dan tidak ada komitmen maka yang terjadi adalah pemeliharaan status quo alias tidak ada perubahan.

Pertemuan partisipasi-komitmen itu pada tahap awal digunakan untuk membuat fondasi politik menjadi kondusif. Kalau politik sudah kondusif, maka bisa dimulai untuk menggeser dari “politik sebagai panglima” menuju “manajemen sebagai panglima”. Manajemen adalah keahlian untuk merancang dan melaksanakan agenda-agenda

Bagan 1.1
Komitmen/Responsivitas Elite
Dan Partisipasi Rakyat dalam Perubahan

		Komitmen/responsivitas	
		Ada	Tidak
Partisipasi	Ada	Reformasi partisipatif/konsensus bersama	Penyerobotan Elite
	Tidak	Reformasi oleh elite	Status quo

pembangunan dan pelayanan publik secara lebih baik. Manajemen itu adalah pendekatan teknokratis dalam perhitungan secara tepat dan penataan birokrasi dan anggaran yang memungkinkan redistribusi aset-akses untuk rakyat. Semua ini bukan sesuatu yang utopis. Terbukti sejumlah daerah yang reformis (Jembrana, Sragen, Solok, Yogyakarta, Bandung, Sumedang, Tarakan, Blitar, Sinjai, Purbalingga, Belitung Timur, Lamongan, dan lain-lain) menempuh jalan seimbang antara partisipasi dan komitmen.

Partisipasi merupakan komponen penting dalam reformasi anggaran. Partisipasi warga diawasi oleh berbagai organisasi masyarakat sipil sebagai sebuah jalan untuk melakukan advokasi lahirnya belanja pemerintah lebih pro poor (*Deborah Bräutigam, 2004*). Ide dan praktik participatory budgeting dipengaruhi oleh keyakinan ini. Partisipasi rakyat tentu hadir dalam berbagai bentuk yang beragam. Jika dilihat dari relasi antara pemerintah dan masyarakat/rakyat, partisipasi dapat dibagi

menjadi tiga model: partisipasi yang diundang (*invited participation*), partisipasi rakyat banyak dari bawah (*popular participation*) atau dapat disebut gerakan sosial dan permusyawaratan bersama (*deliberative participation*) antara pemerintah dan masyarakat.

Pertama, partisipasi yang dilakukan secara aktif oleh warga masyarakat (*popular participation*). Kata kunci *popular participation* adalah warga masyarakat yang terdidik dan terorganisir sehingga mereka mempunyai kesadaran kritis dan kompetensi terhadap masalah-masalah publik. Ia tumbuh ditandai dengan munculnya organisasi-organisasi masyarakat, berbagai komunitas, ruang-ruang publik yang semarak, jaringan sosial yang padat, media yang bebas dan kritis, dan seterusnya. Berbagai elemen masyarakat itu mengorganisir kepentingan mereka, melahap berbagai informasi publik yang terkait dengan kepentingan mereka, mempunyai peta masalah dan ide-ide alternatif untuk kebijakan, aktif mencermati dan merespons kebijakan publik, aktif melakukan *watch dog* terhadap lembaga-lembaga publik, dan lain-lain. Inilah yang disebut dengan kehidupan masyarakat sipil yang kuat, aktif dan semarak. Yogyakarta tentu mempunyai kekayaan tradisi masyarakat sipil ini, sehingga membuat masyarakat lebih sehat, manusiawi dan membuat pemerintahan lebih baik ketimbang daerah-daerah lain yang miskin masyarakat sipil. Suatu daerah yang miskin masyarakat sipil atau *popular space* ini tentu akan membiarkan tumbuhnya pemerintahan yang brengsek.

Kedua, partisipasi yang disediakan oleh sistem politik (parlemen maupun pemerintah) dengan cara mengundang, memhuka atau mendatangi warga. Secara konseptual ini disebut dengan ruang yang disediakan atau diundang (*invited participation*). Dalam arena ini warga cenderung pasif, sementara yang aktif melakukan artikulasi adalah pemerintah dan parlemen. *Invited participation* antara lain dilakukan dengan cara dengar pendapat di gedung DPRD, anggota DPRD melakukan jaring asmara kepada konstituen di dapel-nya masing-masing, atau DPRD melakukan anjungsana kepada berbagai pihak di masyarakat.

Kegiatan ini juga biasa dilakukan pemerintah dalam bentuk sosialisasi kebijakan atau sosialisasi Raperda. Pemerintah mengundang pihak-pihak tertentu dengan cara terbang pilih atau bahkan asal comot untuk mengikuti sosialisasi kebijakan. Dalam sosialisasi pemerintah melakukan paparan naskah kebijakan, dan kemudian dalam tempo yang singkat membuka pertanyaan dari para peserta yang hadir. Yang terjadi adalah “Anda bertanya, saya menjawab” (komunikasi satu arah). Proses sosialisasi ini tidak memberikan jaminan bahwa pertanyaan publik akan memberi umpan balik terhadap revisi atau penyempurnaan draft kebijakan. Bahkan dengan pendekatan sosialisasi yang ditempuh itu pemerintah sering membuat klaim bahwa kebijakan yang dibuatnya telah diproses secara partisipatif atau aspiratif. Tetapi pendekatan yang ditempuh sebenarnya belum mencerminkan keterwakilan dalam masyarakat.

Musrenbang adalah arena lain *invited space* atau arena artikulasi yang dimainkan secara aktif oleh pemerintah daerah. Atau disebut dengan *executive led articulation*. Bahkan dapat dikatakan bahwa Musrenbang merupakan mekanisme standar artikulasi, agregasi dan partisipasi dalam perencanaan pembangunan daerah yang ditempuh pemerintah. Kotak (1) memberikan gambaran yang gamblang tentang pengalaman Musrenbang.

Dalam bal reformasi anggaran, Jembrana memberikan gambaran tentang model *invited participation*. Banyak orang bilang bahwa pengalaman reformasi Jembrana tidak partisipatif. Memang betul bahwa reformasi Jembrana tidak berangkat dari partisipasi (tuntutan) aktif dari bawah, melainkan dimulai dari inisiatif bupati yang dikomunikasikan (*engagement*) kepada berbagai pihak, yang menghasilkan konsensus dan dukungan (*support*) dari rakyat. Tetapi *engagement* yang dibangun dari atas merupakan sebuah rute penting untuk membangun dukungan (jika bukan partisipasi) dan legitimasi kebijakan.

Ketiga, proses partisipasi yang dilakukan secara bersama dan aktif oleh sistem politik (pemerintah dan parlemen) bersama segmen-

Kotak 1**Pengalaman Musrenbang Daerah**

Sejak tahun 1980-an pemerintah melembagakan Musyawarah Rencana Pembangunan (dulu bernama Rakorbang) sebagai bentuk perencanaan pembangunan daerah yang berangkat dari bawah (*bottom up*) dan partisipatif. Ini tentu menjadi arena artikulasi dan partisipasi warga. Proses perencanaan berangkat dari tingkat dusun dengan nama Musrenbangdus, kemudian dibawa naik ke desa dalam Musrenbangdesa, dibawa naik ke kecamatan dengan nama Musyawarah Antar Desa (dulu disebut UDKP), dan terakhir sampai di forum Musrenbangda. Mulai dari desa/kelurahan hingga daerah (kabupaten/kota) terjadilah proses agregasi, antara lain dalam bentuk penentuan prioritas dari semua usulan yang masuk. Desa, melalui forum LPMD (dulu LKMD), membuat penentuan prioritas atas usulan dari dusun, demikian juga kecamatan melakukan pembuatan prioritas atas usulan dari desa, dan demikian juga di level kabupaten/kota. Di atas kertas, Musrenbang itu harus ditempuh secara partisipatif yang melibatkan semua pemangku kepentingan yang bersangkutan.

Tetapi berdasarkan pengalaman selama ini, Musrenbang mengandung banyak distorsi. *Pertama*, perencanaan di semua level sebenarnya tidak berlangsung secara partisipatif, melainkan bersifat oligarkis. Kelompok-kelompok yang marginal sama sekali tidak terlibat dalam Musrenbang. Di level kabupaten/kota, partisipasi dilakukan secara terbatas, hanya melibatkan sedikit unsur masyarakat yang diambil dengan pendekatan tebang pilih. Forum umumnya didominasi oleh para birokrat daerah. *Kedua*, proses *bottom* ternyata tidak terjadi. Katanya *bottom up*, tetapi ternyata *mboten up*. Usulan dari desa belum tentu naik sampai kabupaten/kota, dan tidak pasti kapan direalisasikan ke bawah. Bahkan di level daerah, Bappeda umumnya sudah mempunyai rancangan jadi, sebelum ada usulan dari bawah. Realisasi proyek selalu bukan berangkat dari bawah, tetapi muncul dari daerah. Karena itu umumnya orang desa tidak percaya dengan Musrenbang. *Ketiga*, Musrenbang sebenarnya hanya prosedur birokrasi yang harus ditempuh dalam perencanaan pembangunan. *Keempat*, Musrenbang di level kabupaten/kota hanya merupakan arena perencanaan dinas-dinas teknis, bahkan terjadi peraturangan memperebutkan anggaran di antara dinas-dinas itu.

segmen warga masyarakat (*deliberative participation*). *Deliberative participation* tentu juga berbasis pada kuatnya popular participation dan invited participation. Baik pengambil keputusan maupun unsur warga masyarakat melakukan dialektika atau dialog secara bersama, terbuka, dan kritis mengidentifikasi persoalan, mencari solusi pemecahan masalah, dan mengambil kesepakatan bersama, yang semua itu dijadikan sebagai basis pengambilan kebijakan oleh pemerintah. Proses ini bisa sangat kondusif untuk membangun mutual trust, kebersamaan, kemitraan, dan penyelesaian masalah yang tepat dan efektif.

Jika partisipasi dilihat dari rute dan mazhab masyarakat, maka ia dapat dibagi menjadi tiga bentuk, yakni konfrontasi; reklaim (merebut) dan *engagement* (komunikasi, negosiasi, musyawarah). Ketiga strategi itu mempunyai basis ideologi yang berbeda-beda, dan ketiganya merupakan pilihan politik yang juga tergantung pada konteks politik yang berkembang. Kami membuat peta ketiga mazhab itu dalam tabel 1.1.

Pertama, mazhab konfrontasi. Tradisi *civil society* ini dipengaruhi oleh pemikiran Karl Marx dan Antonio Gramsci. Tradisi Marxian menegaskan bahwa masyarakat sipil harus diorganisir melalui transformasi demokrasi yang berakar kuat dan transformasi ini harus revolusioner serta hanya ketika individu diintegrasikan dalam masyarakat dan negara. Transformasi revolusioner menjadi prinsip organisasional untuk mensipilkan masyarakat sipil (Neera Chandoke, 1995).

Tradisi ini sebegitu jauh *beyond* isu-isu budaya demokrasi atau *civility* dalam masyarakat sipil. Melalui cara pandang struktural, perspektif ini mengatakan bahwa problem dasar yang dihadapi dalam konsolidasi demokrasi adalah marginalisasi, eksploitasi, *voiceless*, ketidakberdayaan, kemiskinan, dan sebagainya yang diderita rakyat bawah. Musuh utamanya adalah negara, pasar, rezim global, oligarki elite, korupsi birokrasi, represi militer dan seterusnya. Para pendukung mazhab ini sering menegaskan dua hal: (1) negara adalah sumber dari segala sumber masalah dan (2) *people can do no wrong* (John Friedman,

1992). Karena itu negara harus dikontrol dan dilawan oleh masyarakat sipil melalui gerakan sosial secara berkelanjutan. Rakyat harus terdidik secara kritis dan terorganisir secara kuat untuk melawan negara. Negara harus dilawan secara konfrontatif dengan menggelar wacana tanding dan aksi kolektif dalam bentuk parlemen jalanan. Kemitraan tidak dikenal dalam mainstream ini, kecuali partisipasi dalam bentuk *voice* dan kontrol politik.

Para pendukungnya ingin memasukkan kelompok-kelompok yang memungkinkan warga negara melawan tirani dan menandingi kekuatan negara. Dalam pekerjaan demikian, mereka secara tepat menekan kekuatan konflik masyarakat sipil. Mereka juga cenderung untuk menekan bentuk-bentuk baru asosiasi, karena asosiasi politik sering dinodai oleh kerjasama dengan rezim. Sesungguhnya, argumen yang ditunjukkan oleh Sidney Tarrow (1994, 1995) dan oleh Dietrich Rueschemeyer, Evelyne Huber Stephens, and John D. Stephen (1994) membuat sebuah kasus kuat untuk memandang gerakan sosial — pengerahan kelompok-kelompok yang terorganisir sepanjang perpecahan sosial — sebagai pembawa sentral tekanan demokratisasi.

Mazhab konfrontasi melalui strategi aksi kolektif itu sampai sekarang menjadi *mainstream* gerakan sosial di kalangan aktivis prodemokrasi. Tiada hari tanpa perlawanan atau rakyat bersatu tidak bisa dikalahkan merupakan semangat mereka. Gerakan mereka sebagai oposisi radikal sangat ampuh untuk meruntuhkan penguasa otoriter, menggagalkan kebijakan bermasalah maupun melawan elite lokal yang bermasalah (KKN). Kalau suatu daerah dikuasai oleh segelintir elite yang bermasalah, maka strategi konfrontasi ini merupakan pilihan terbaik yang sebaiknya dijalankan oleh organisasi masyarakat sipil.

Kedua, mazhab reklamasi (merebut negara) yang dipengaruhi oleh aliran kiri baru, yang kritis terhadap krisis demokrasi liberal-perwakilan (Hilary Wainwright, 2003). Kaum kiri baru itu menantang sejumlah prinsip fundamental dalam demokrasi liberal: individu yang bebas dan setara, pemisahan yang tegas antara negara dan masyarakat sipil, dan

pemilihan umum sebagai proses demokrasi paling utama (David Held, 1987, Larry Diamond, 2003). Carole Patemen (1970), menyampaikan kritik itu dengan berujar bahwa individu yang bebas dan setara tidak bakal terjadi secara empirik. Pemisahan antara negara dan masyarakat justru membuat negara melakukan reproduksi ketidakadilan, yang berarti negara lari dari tanggungjawab. Pemilihan umum juga tidak cukup untuk menciptakan tanggungjawab penyelenggara negara terhadap rakyat yang diperintah. Karena itu kaum kiri baru menegaskan tiga perubahan untuk transformasi politik: (1) negara harus didemokrasikan dengan cara membuat semua institusi politik lebih terbuka dan akuntabel; (2) bentuk-bentuk baru perjuangan politik di level lokal harus membawa perubahan yang memastikan akuntabilitas dari negara dan masyarakat (David Held, 1987: 266), dan (3) aktor-aktor masyarakat sipil harus mampu merebut kekuasaan untuk mengontrol negara.

Tabel 1.1
Peta Mazhab Partisipasi CSOs

No	Item	Konfrontasi	Reklam	Engagement
1	Aliran	Kiri	Kiri baru	Konvergensi kanan-kiri (kiri tengah) atau liberal yang kiri
2	Konsep utama	Gerakan sosial	Strong democracy (participatory democracy)	Good governance atau democratic, demokrasi deliberatif, governance dan citizenship.

MENABUR BENIH DI LAHAN TANDUS

3	Asumsi dasar tentang negara	(1) Negara adalah sumber dari segala sumber masalah; (2) rakyat tidak bisa berbuat salah	Negara telah berubah karena demokratisasi, tetapi ia masih dikuasai oligarki elite.	Negara sangat penting dan dibutuhkan, tetapi kapasitas dan responsivitasnya sangat lemah.
4	Konteks/ Kondisi empirik	Negara dikuasai oleh penguasa otoriter, korup dan berpihak pada modal.	Demokrasi dibajak oleh kaum elite. Terjadi krisis dan involusi demokrasi perwakilan	Oligarkis, komitmen politik lemah, partisipasi warga sangat lemah.
5	Tujuan dan agenda	Melawan negara, meruntuhkan penguasa otoritarian, melawan kebijakan yang tidak pro rakyat	Memperdalam demokrasi dan merebut jabatan publik untuk mengontrol negara	Membuat negara lebih akuntabel dan responsif, serta memperkuat partisipasi warga.
6	Strategi utama	Aksi kolektif	Memperkuat CSOs, gerakan politik dan representasi	Konsultasi, komunikasi, negosiasi yang dialogis antara CSOs dan negara

Sumber: Sutoro Eko (2007)

Demokrasi partisipatoris, yang diusung oleh kiri baru, sebenarnya memiliki akar historis demokrasi Yunani Kuno, dimana setiap warga berpartisipasi secara langsung dalam keseluruhan keputusan negara-kota (*city-state*). Tetapi model demokrasi partisipatoris tidak persis sama

dengan model demokrasi langsung ala Yunani Kuno karena konteks yang sudah berubah. Sebagai bentuk pemikiran dan gerakan kontemporer, model demokrasi partisipatoris meyakini akan idealnya gagasan perluasan desentralisasi, inisiatif warga dan referendum yang tepat. Warga diyakini memiliki minat tinggi dalam politik, dan partisipasinya akan menjadi bagian dari kehidupan sehari-harinya. Bagi penganut paham republik ideal adalah ketika partisipasi menciptakan warga yang terdidik dan sadar politik. *Participatory democracy* adalah sebuah proses pengambilan keputusan secara kolektif yang mengkombinasikan antara elemen-elemen yang berasal dari demokrasi langsung dan demokrasi perwakilan: warga mempunyai kekuasaan untuk memutuskan kebijakan dan para politisi memastikan peran implementasi kebijakan.

Mazhab reklamasi ini sebenarnya sudah ramai dihidupkan di Indonesia, dan sebagian sudah mulai dijalankan oleh sejumlah aktivis NGOs. Ada sejumlah aktivis NGOs yang menempuh jalan representasi politik, yakni menjadi kepala desa, parlemen, bupati dan yang lain, atau yang lain. Rute ini dibicarakan dan bahkan direkomendasikan oleh lembaga riset DEMOS, karena temuan DEMOS mengatakan bahwa para aktivis demokrasi menjadi “demokrat mengambang”, tidak berakar ke bawah dan tidak punya cantolan di atas. Karena itu, rekomendasinya, aktivis NGOs sudah saatnya mengubah strategi tradisional melalui gerakan sosial menjadi gerakan politik untuk merebut kekuasaan atau menduduki jabatan publik. Ada sebuah keyakinan bahwa dengan cara representasi politik ini bisa mengontrol negara dan meluncurkan reformasi kebijakan secara cepat.

Ketiga, mazhab engagement yang dipengaruhi oleh konvergensi banyak tradisi: Tocquevillian, Habermasian, kiri tengah dan juga pemikiran governance (institusionalisme baru). Tradisi ini menganggap demokrasi perwakilan tetap penting meski terbatas, karena itu harus dilengkapi dengan demokrasi deliberatif. Karena dipengaruhi oleh konsep *good governance* atau *democratic governance*, mazhab ini percaya bahwa negara tetap penting dan dibutuhkan, yang penting negara

yang lemah itu harus diperbaiki dan diperkuat. Bagaimana? Perspektif governance ini mempunyai sejumlah ortodoksi baru dalam mengelola negara:

1. Negara tetap menjadi pemain kunci bukan dalam pengertian dominasi dan hegemoni, tetapi negara adalah aktor setara (*primus inter pares*) yang mempunyai kapasitas memadai untuk memobilisasi aktor-aktor masyarakat dan pasar untuk mencapai tujuan besar.
2. Negara bukan lagi sentrum “kekuasaan formal” tetapi sebagai sentrum “kapasitas politik”. Kekuasaan negara harus ditransformasikan dari “kekuasaan atas” (*power over*) menuju “kekuasaan untuk” (*power to*).
3. Negara harus berbagi kekuasaan dan peran pada tiga level: “keatas” pada organisasi transnasional; “kesamping” pada NGO dan swasta; serta “kebawah” pada daerah dan masyarakat lokal.
4. Negara harus melonggarkan kontrol politik dan kesatuan organisasinya agar mendorong segmen-segmen di luar negara mampu mengembangkan pertukaran dan kemitraan secara kokoh, otonom dan dinamis.
5. Negara harus melibatkan unsur-unsur masyarakat dan swasta dalam agenda pembuatan keputusan dan pemberian layanan publik.
6. Penyelenggara negara harus mempunyai kemampuan responsif, adaptasi dan akuntabilitas publik (Jon Pierre dan Guy Peters, 2000).

Demokrasi deliberatif yang diusung mazhab *engagement* berangkat dari pemikiran “kontrak sosial” Rousseauian, dengan sebuah keyakinan bahwa kebaikan bersama (*common good*) dapat dipastikan dan dipromosikan melalui proses yang demokratis. Karya Jurgen Habermas, *The Structural Transformation of the Public Sphere*, memberikan

sumbangan yang sangat berharga bagi teorisasi demokrasi deliberatif. Setidaknya ada tiga argumen penting Habermas yang menyokong teorisasi demokrasi deliberatif yang dia bangun berdasarkan narasi sosiologi-sejarah tentang kemunculan, perubahan, dan disintegrasi ruang publik kaum borjuis. *Pertama*, demokrasi memerlukan arena ekstra-politik dalam masyarakat politik yang di dalamnya ia mengembangkan dan mensosialisasikan sebagian besar orang, khususnya kelompok yang kurang memperoleh perhatian. *Kedua*, sebuah ruang publik yang kritis diperlukan untuk menjembatani kesenjangan yang tumbuh antara masyarakat sipil dan basis sentralitasnya dalam perdebatan demokrasi deliberatif. *Ketiga*, demokrasi semakin rusak dan mengalami pembusukan ketika ia dilembagakan secara formal.

Demokrasi deliberatif adalah sebuah asosiasi yang memiliki banyak urusan yang dikelola dengan deliberasi publik di antara para anggotanya, sekaligus sebuah asosiasi yang memiliki sejumlah anggota yang saling berbagi komitmen untuk menyelesaikan masalah dan menentukan pilihan kolektif melalui dialog publik (Cohen, 1989). Pada umumnya penganjur demokrasi deliberatif sepakat bahwa proses politik seharusnya berbasis pada gaya “berpusat pada pembicaraan” (*talk-centric*) dalam pembuatan keputusan ketimbang pada gaya “berpusat pemungutan suara” (*voting centric*); dan hasil-hasil keputusan seharusnya ditentukan dengan argumen-alasan ketimbang pada jumlah (Bohman, 1997; Chamber, 1999).

Apa yang paling mendasar dalam demokrasi deliberatif adalah sebuah *proses* pelibatan publik dalam membuat keputusan melalui debat dan dialog terbuka. Proses ini berbeda sekali dengan demokrasi perwakilan yang di dalamnya publik dilibatkan hanya sebagai pemilih yang memilih elite yang selanjutnya akan membuat keputusan. Ia juga berbeda sekali dengan demokrasi langsung yang di dalamnya publik membuat keputusan sendiri, tetapi melakukannya dengan sedikit atau tanpa permusyawaratan kolektif atau konfrontasi pandangan alternatif pada persoalan-persoalan itu.

Demokrasi membutuhkan permusyawaratan karena tiga alasan: (1) memungkinkan warga mendiskusikan isu-isu publik dan membentuk opini; (2) memberikan pemimpin demokratis wawasan yang lebih baik mengenai isu-isu publik kerimbang yang dilakukan oleh pemilihan umum; dan (3) membungkinkan warga memberikan justifikasi pandangan mereka sehingga kita bisa mengidentifikasi pilihan yang baik dan yang buruk (Levine, 2003). Janette Hartz-Karp (2005) mengidentifikasi demokrasi deliberatif butuh beberapa hal: (1) pengaruh: kemampuan untuk mempengaruhi kebijakan dan pembuatan keputusan; (2) keterbukaan (*inclusion*): perwakilan penduduk, keterbukaan pandangan dan nilai-nilai yang beragam, serta kesempatan yang sama untuk berpartisipasi; (3) deliberasi: komunikasi terbuka, akses informasi, ruang untuk memahami dan membingkai ulang berbagai isu, saling menghormati, dan gerakan menuju konsensus.

Gagasan demokrasi deliberatif tentu tidak bermaksud menyingkirkan model demokrasi formal, tetapi hendak menjawab krisis demokrasi formal-liberal, memperluas ruang-ruang demokrasi, sekaligus menjawab kesenjangan antara politik formal dengan kehidupan politik sehari-hari. Jika demokrasi formal (yang dibangun melalui proses elektoral) hanya mampu menjangkau legalitas formal-prosedural, maka demokrasi deliberatif berupaya memperkuat legitimasi demokrasi. Beberapa penganjurnya menyatakan bahwa model demokrasi deliberatif dikembangkan sebagai bentuk respon atas kelemahan teori dan praktik demokrasi liberal, sekaligus mengedepankan perspektif kritis terhadap institusi perwakilan liberal. Pada prinsipnya, jika demokrasi liberal berupaya memperkuat “demokrasi representatif” melalui institusi-institusi perwakilan dan prosedur elektoral, maka demokrasi deliberatif berupaya mengembangkan “demokrasi inklusif” yang membuka akses partisipasi warga. Jika pandangan demokrasi liberal sangat percaya pada kompetisi melalui proses agregasi politik (misalnya pemilihan umum), maka pandangan demokrasi deliberatif lebih menekankan forum publik sebagai arena diskusi politik menuju kebaikan bersama. Dengan

demikian, demokrasi deliberatif hendak mendemokrasikan demokrasi, seraya memperluas ruang-ruang demokrasi yang bergerak dari institusi formal, lembaga perwakilan maupun prosedur elektoral menuju ruang-ruang yang lebih dekat dengan masyarakat.

Engagement (keterlibatan, keterikatan, kebersamaan, kemitraan, dll) adalah sebuah konsep yang sering disebut untuk menjembatani antara proses keputusan politik (negara) dan proses pembelajaran sosial (masyarakat). Dalam bahasa Jawa, *engagement* disebut sebagai proses yang ajur-ajer atau asih, asah dan asuh (Sutoro Eko, 2007). Secara konseptual, *engagement* lebih dari sekadar keterlibatan (*involvement*) masyarakat yang diundang oleh pemerintah, melainkan sebagai proses komunikasi dan negosiasi yang dialogis untuk mempertukarkan pandangan sebagai upaya untuk menyelesaikan masalah yang rumit yang tidak bisa diselesaikan tanpa koordinasi dan kerjasama (Ariel C. Armony, 2004w R.P. Adler dan J. Goggin, 2005; Dollery, B. dan D. Dallinger 2006; Brian Head, 2007; J.A. Schneider, 2007). Kompetensi warga dan *mutual trust* menjadi fondasi yang inheren dalam *engagement* itu (Putnam, 1993).

Engagement secara vertikal mengandung negosiasi dan komunikasi yang tidak terbatas dalam ruang-ruang publik melalui proses deliberasi. Ruang publik untuk komunikasi yang tidak terbatas, yaitu komunikasi yang tidak untuk mempengaruhi atau memperoleh kekuasaan, melainkan pencapaian pemahaman bersama satu sama lain pada isu-isu publik. Komunikasi tidak terbatas berlangsung di dalam organisasi masyarakat sipil (baik asosiasi maupun gerakan sosial) yang secara berkala memperbaiki perdebatan politik dan melakukan tuntutan kepada pejabat publik agar mereka menaruh perhatian dan responsif pada isu-isu baru yang muncul di pinggiran sistem (Habermas, 1996). Komunikasi tidak terbatas atau deliberasi berlangsung di arena pinggiran sistem politik di kalangan asosiasi masyarakat sipil. Di satu sisi, asosiasi masyarakat sipil itu memberikan kontribusi dalam mengidentifikasi masalah-masalah publik baru yang kemudian membawanya kepada institusi-institusi politik untuk dikelola menjadi kebijakan publik (Habermas,

1992; Cohen dan Arato, 1992). Di satu sisi, asosiasi masyarakat sipil mendiskusikan dan menilai secara kritis hasil-hasil kebijakan pemerintah, sehingga hal ini memberikan kontribusi dalam merawat legitimasi demokrasi tetap hidup.

Di Indonesia, mazhab ini ramai dibicarakan dan dipraktikkan oleh banyak kalangan CSOs dan lembaga donor. Pemerintah dan masyarakat pun merasa nyaman dengan pendekatan ini, sehingga mazhab itu mempunyai kadar legitimasi yang lebih kuat daripada mazhab konfrontasi dan mazhab reklamasi. Pemerintah lebih terbuka dengan pendekatan ini karena paradigma dan wacana yang terus disuarakan adalah *good governance*, kemitraan, pemberdayaan, partisipasi dan seterusnya. Di sektor masyarakat sipil, semakin banyak kalangan NGOs yang mengusung tema-tema tata pemerintahan yang baik atau *democratic governance*. Ada juga jaringan CSOs, misalnya Kaukus 17++ dan LAKPESDAM NU, FPPM, yang terus-menerus mengusung demokrasi deliberatif. Ruang-ruang publik semakin tumbuh secara semarak. Pemerintah lokal dan CSOs sekarang selalu menggelar pembelajaran bersama, kemitraan program, seraya mendialogkan pembuatan kebijakan. Namun mazhab ini membutuhkan nafas panjang, dan sering gregetan ketika menghadapi oligarki elite, tidak semua birokrasi baik dan perubahan yang lamban.

Bab 2

Menabur Benih Kekuatan Masyarakat Warga¹

Kehendak mereformasi anggaran daerah melalui pendekatan *pro poor budgeting*, dalam keyakinan kami, bisa dimulai dengan memperkuat organisasi masyarakat warga. Mengapa? Karena proses perencanaan dan penganggaran daerah selama ini, masih saja, menjadi domain negara. Para pejabat birokrasi dan politisi daerah menjadi aktor utama, sekaligus penentu dalam merancang program, kegiatan serta alokasi anggarannya. Dokumen APBD yang merangkum semuanya itu, lebih tepat dikatakan sebagai agenda kegiatan pemerintahan, bukan rencana pembangunan daerah. Muatan yang dirancang dalam APBD pun, akhirnya tidak sesuai dengan suara dan kebutuhan masyarakat. Padahal kita semua memahami, bahwa APBD

1 Penggunaan kata “masyarakat warga” secara spesifik sekarang sering dipergunakan oleh beberapa kalangan di negeri ini, terlebih dalam kerangka mengembangkan wacana *civic engagement* dalam tata pemerintahan. Program LGSP, yang didukung oleh USAID misalnya, dalam kegiatan-kegiatan resmi berskala nasional mempergunakan “masyarakat warga” untuk menyebut identitas “warga”. Dalam tulisan ini, istilah “masyarakat warga” dipergunakan secara bergantian dengan istilah “masyarakat sipil”. Hal ini atas pertimbangan, secara konseptual, relatif tidak ada perbedaan yang serius diantara keduanya.

merupakan instrumen alokasi sumberdaya yang dikuasai negara, untuk mewujudkan keadilan dan kesejahteraan masyarakat.

Kondisi seperti itu menandakan, bahwa praksis perencanaan dan penganggaran daerah telah memunculkan situasi yang asimetris². Asimetri yang dimaksud, terjadi antara pemerintahan daerah dengan masyarakatnya. Mulai dari aspek informasi sampai ke hal yang esensial dalam aspek kebutuhan publik. Mengapa bisa demikian? Sebab, masalah dan kebutuhan yang dihadapi warga masyarakat (*public demand*) tidak memperoleh ruang untuk mengekspresikannya. Ekspresi masalah dan kebutuhan publik tidak tersalurkan, karena dibajak oleh keterampilan teknokrasi dan politik para aktor pemerintahan daerah.

Sistem desentralisasi yang bergulir sejak tahun 2001, memberikan peluang bagi pemerintahan daerah untuk berinovasi. Termasuk membuat inovasi dalam menyediakan ruang partisipasi warga masyarakat. Kita ketahui bersama, masih segelintir daerah di Indonesia yang telah memanfaatkan peluang ini secara baik. Intervensi pemerintah pusat melalui kerangka regulasi³, malah dimanfaatkan secara pragmatis oleh daerah, untuk membuka ruang partisipasi semu⁴. Alih-alih dapat menyalurkan kebutuhan publik secara efektif (*effective public demand*), ruang partisipasi semu tersebut justru mengaburkan makna *civic engagement*⁵.

2. Pengertian "asimetri" adalah situasi yang memperlihatkan relasi tidak seimbang antara pihak satu dengan lainnya. Relasi tidak seimbang ini terjadi pada aspek informasi. Dalam konteks perencanaan dan penganggaran, asimetri informasi terjadi pada saat pemerintah daerah tidak mau memberikan informasi-informasi strategis, seperti RPJMD, Renstra SKPD, Draft Renja SKPD, pagu indikatif dan lainnya, kepada masyarakat. Secara sederhana, situasi asimetri adalah situasi "saya tahu, anda tidak tahu".

3. Kerangka regulasi yang diterbitkan pemerintah pusat secara eksplisit mengamanatkan pemerintah daerah untuk menjalankan tata pemerintahan yang baik (transparan, partisipatif, akuntabel). Kerangka regulasi itu diantaranya; UU No 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah, UU No 25/2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, serta beberapa Peraturan Pemerintah (PP) yang secara operasional menerjemahkan dua regulasi tersebut.

4. Lihat, Sugeng Bahagijo dan Rusdi Tagaroa, 2005, "*Orde Partisipasi: Bunga Rampai Partisipasi dan Politik Anggaran*", Jakarta, Perkumpulan PraKarsa, terutama tulisan Sutoro Eko, *Memperdalam Demokrasi Desa*, khususnya sub bagian, *Jebakan-Jebakan Partisipasi*, halaman 72-76.

5. Istilah *civic engagement* dipergunakan oleh para pemikir maupun organisasi internasional, dengan beragam pengertian dan batasan. Pemikir modal sosial Robert Putnam, adalah salah

Absennya *civic engagement* di satu sisi, dan semakin maraknya partisipasi semu di sisi lain, kian menjauhkan APBD dari kebutuhan masyarakat. Praktik partisipasi semu pun semakin membenarkan para elit daerah untuk meng-eksekusi APBD dalam suasana transaksional. Sehingga berpotensi melahirkan kasus penyelewengan APBD. Resiko model transaksional ini, disamping pemborosan uang negara, juga bisa memicu lahirnya konflik antar elit daerah. Sering kita saksikan, pengungkapan kasus penyelewengan APBD, dipicu oleh adanya pertikaian para elite di pemerintahan daerah. Meskipun akhir dari konflik ini memasuki ranah hukum dan membawa orang menghuni “hotel prodeo”, efek jera nampaknya belum berlangsung. Praktik perencanaan yang manipulatif masih berlanjut. Penganggaran daerah yang diselimuti *mark up* dan *mark down* terus diperagakan. Melemahnya efek jera pada tindakan hukum, menyebabkan banyak kalangan berpikir untuk mengembangkan kekuatan masyarakat warga. Kekuatan masyarakat warga diyakini sebagai metode efektif untuk menumbuhkan tata kelola perencanaan dan penganggaran yang partisipatif.

Dalam konteks inilah menghadirkan kekuatan masyarakat warga di daerah untuk mengembangkan perencanaan dan penganggaran partisipatif (*participatory budgeting*) memiliki relevansinya. *Pertama*, mendorong agar perencanaan dan penganggaran daerah semakin mengarah pada kebutuhan dan berpihak pada warga. *Kedua*, mengeliminasi proses elitisasi, manipulasi dan distorsi perencanaan dan penganggaran daerah, yang cenderung dibajak oleh para birokrasi dan politisi daerah. *Ketiga*, mendorong mekanisme transparansi dan akuntabilitas dalam perencanaan dan penganggaran daerah. Adanya

satu pemikir yang mempergunakan istilah *civic engagement* dalam kajian-kajiannya tentang peranan organisasi kelompok, masyarakat dan individu terhadap sektor-sektor bisnis, negara dan keluarga. Begitu pula organisasi internasional World Bank, mempergunakan istilah *civic engagement* untuk menjelaskan beberapa hal yang lebih luas dari sekedar kegiatan atau aturan main dalam organisasi masyarakat sipil maupun aksi-aksi individual. Tulisan yang menjelaskan rentang hal ini bisa dilihat, antara lain, Thania Paffenholz and Christoph Spurk, 2006, *Civil Society, Civic Engagement, and Peace Building*, dalam “*Social Development Papers*”, Washington, DC, World Bank, terutama halaman 3-4.

mekanisme ini nantinya akan membuat warga lebih peduli terhadap persoalan dan kebijakan pembangunan di daerahnya.

Setelah program PBET kami laksanakan, memang tidak mudah menggeser domain negara ke dalam domain masyarakat, pada proses dan mekanisme perencanaan dan penganggaran daerah. Beberapa kendala dan tantangan yang masih dihadapi masyarakat warga adalah kemauan kepala daerah dan jajaran birokrasinya untuk berbagi kewenangan dengan masyarakat warga, membangun *trust* untuk saling berbagi informasi dan membangun kepedulian, serta mengembangkan kemandirian masyarakat warga untuk melanjutkan keterlibatan aktifnya di perencanaan dan penganggaran daerah. Di tengah pergulatan itu, tulisan ini bertujuan hendak memaparkan pengalaman Rewang di Bantul dan Gampil di kabupaten Kebumen. Dua kisah organisasi masyarakat warga tersebut---gabungan dari individu dan kelompok aktivis sosial---telah menjadi *icon* baru kekuatan warga yang gencar mengkampanyekan perencanaan dan penganggaran partisipatif daerah.

2.1. Mendorong Keterlibatan Masyarakat di Bantul

Perlawanan terhadap tirani kekuasaan, sering menjadi potongan sejarah yang dilupakan. Demikian halnya dengan kisah perlawanan Ki Ageng Mangir Wanabaya⁶. Rentang waktu yang lama, bukan menjadi kendala bagi orang untuk menyelami semangat yang pernah menggelora dalam sejarah. Itulah potongan semangat dan kesadaran yang timbul tenggelam dalam diri para aktivis sosial di Bantul. Mereka bangga akan keterpautan dengan sejarah perlawanan itu. Namun, mereka pun sering kesulitan memaknai kembali perlawanan itu dalam latar kehidupan sosial politik saat ini. Kekuasaan negara yang memayungi wilayah Bantul, saat

6 Nama Ki Ageng Mangir Wanabaya adalah nama pemimpin suatu perdikan (republik desa) Mangir. Wilayah Mangir sekarang menjadi bagian dari wilayah Kabupaten Bantul. Legenda perlawanan pemuda Wanabaya (Ki Ageng Mangir Wanabaya) merupakan karakter perjuangan suatu komunitas yang otonom atas kekuasaan yang haus akan penundukan. Lihat kisah perlawanan "republik desa" Mangir ini, dalam buku karya Pramoedya Ananta Tour, 2000, Mangir, Jakarta, Kelompok Kepustakaan Populer Gramedia

ini merupakan pemerintahan yang digerakkan oleh arus perubahan. Gema perubahan membawa seperangkat nilai dan prinsip demokrasi. Seperangkat nilai atau norma sosial yang dahulu dikembangkan pula oleh kepemimpinan Ki Ageng Mangir Wanabaya⁷. Kini, dinamika sosial politik di Bantul berlangsung dalam relasi kekuasaan yang dibimbing oleh seperangkat nilai demokrasi tersebut. Beragam elemen masyarakat warga tumbuh dan berkiprah bersama untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik.

Rentang waktu sepuluh tahun reformasi, kondisi aktivisme di Bantul terus dinamis. Protes-protes warga dan berbagai kelompok masyarakat, banyak yang mempersoalkan APBD. Terlebih pada kasus-kasus penggunaan APBD yang besar jumlahnya dan kontroversi manfaatnya⁸. Gerakan protes ini sempat menguat, meski akhirnya berhenti. Aktivisme berlanjut dalam sekuel gerakan yang terpecah dalam beragam isu maupun strategi. Pihak pemerintah daerah Bantul sebenarnya memiliki “wajah sipil”. Hal ini karena merapatnya beberapa aktivis sosial dari Yogyakarta dan Bantul ke tengah lingkaran kekuasaan, yang dipimpin oleh Bupati Idham Samawi. Namun yang menarik dicatat, meski “berwajah sipil” jajaran birokrasi pemerintah daerah nampak memiliki pandangan yang negatif atas kiprah gerakan sipil di wilayah Bantul⁹. Relasi pemerintah daerah dan gerakan masyarakat, akhirnya terbingkai dalam suasana tegang, kecurigaan dan ketidakpercayaan.

Pertengahan tahun 2006, dalam suasana rekonstruksi dan rehabilitasi pasca bencana gempa, IRE membawa program PBET.

7 Ibid. Halaman XXXIII

8 Kasus kontroversi yang terdekat adalah kegiatan pembangunan Sarana Olah Raga (SOR) di wilayah kecamatan Pleret, Sewon dan Jetis (wilayah perbatasan), dengan mempergunakan anggaran murni APBD kabupaten Bantul. Gerakan protes elemen masyarakat Bantul ini menyoal penggunaan APBD yang tidak sesuai dan prioritas dengan masalah yang dihadapi masyarakat Bantul. Pembangunan SOR terus berlanjut (APBD multy years), dan sekarang telah selesai sebagian dengan nama SOR Sultan Agung.

9 Dalam suatu kesempatan formal, kegiatan diskusi hasil riset industrialisasi desa di Bantul, seorang pejabat tinggi birokrasi Pemda Bantul mengungkapkan kekesalannya atas peran LSM di Bantul. Pejabat ini menuding bahwa LSM di Bantul sukanya menyerang tanpa data yang akurat dan valid.

Program ini dimulai dari berbagai pertemuan dengan beberapa LSM, organisasi kemasyarakatan, *vocal citizen* (tokoh masyarakat), kelompok tani, pengrajin, komunitas perempuan, dan pengelola radio komunitas. Melalui proses diskusi yang intensif tercapai kesepakatan dan komitmen bersama untuk mendorong partisipasi masyarakat dan transparansi pemerintah dalam perencanaan dan penganggaran. Pada tanggal 12 Agustus 2006, komitmen dan kesepakatan ini kemudian diwadahi dalam sebuah lembaga, yang diberi nama "Rembug Warga Peduli Anggaran", disingkat Rewang.

Rewang mempunyai filosofi *ngRewangi*, yang artinya membantu. Kata *ngRewangi* adalah *icon* tersendiri untuk meyakinkan berbagai pihak, baik pemerintah, legislatif atau masyarakat. Keyakinan yang ditawarkan yaitu, bahwa maksud dan tujuan Rewang semata-mata ingin membantu masyarakat dan pemerintahan daerah. Dengan icon yang ditawarkan itu, artinya Rewang menawarkan cara baru dalam strategi gerakan masyarakat sipil. Cara baru yang dimaksud adalah mengedepankan kemitraan yang kritis dan keterlibatan, bukan konfrontasi yang memicu permusuhan.

Fokus intervensi program PBET adalah siklus perencanaan dan penganggaran daerah. Bagi Kabupaten Bantul, area tersebut selama ini tidak banyak elemen masyarakat yang memperhatikannya. Apalagi memperhatikan keseluruhan siklus, mulai dari Musrenbang, pembahasan APBD, pelaksanaan APBD, sampai dengan monitoring pelayanan publik. Kalaupun ada, lingkup perhatiannya terbatas pada tahapan tertentu. Misalnya turut terlibat di Musrenbang kabupaten, atau memperjuangkan alokasi anggaran sektor pendidikan. Karena lingkup intervensi PBET sangat luas, dan persoalan di masing-masing tahap begitu kompleks, maka Rewang berusaha mengembangkan jaringan. Jaringan yang cukup strategis adalah kelompok-kelompok sektoral dan kelompok kewilayahan (*spatial*). Kelompok sektoral antara lain meliputi kelompok tani, kelompok nelayan, kelompok profesi, dan seterusnya. Sedangkan kelompok kewilayahan adalah orang atau lembaga yang menaruh perhatian khusus dalam persoalan di desa dan kecamatan.

Tabel 2.1
Profil Anggota Rewang

NO	LEMBAGA	ALAMAT	KONSENTRASI GERAKAN
1	BKM Mitra Mandiri	Dusun Panggang Sirat, RT 06, Desa Sidomulyo, Bambanglipuro	Penanggulangan kemiskinan berbasis komunitas warga
2	Fatayat NU Bantul	Jl. Marsda Adi Sucipto 45 Bantul	Pemberdayaan perempuan
3	FKGB (Forum Komunikasi Guru Bantu) Bantul	SMPN 2 Bantul	Memperjuangkan nasib guru bantu
4	KIPP (Komite Independen Pemantau Pemilu) Bantul.	Desa Segoroyoso, Plered, Bantul	Penguatan partisipasi politik rakyat
5	Yayasan KODAMA Yogyakarta.	Dusun Krapyak Kulon, Desa Panggungharjo, Sewon	Gerakan dakwah dan pemberdayaan kaum miskin
6	LESPIM (Lembaga Studi dan Pengembangan Santri dan Masyarakat).	Jl. KH Ali Maksum 138 Krapyak Yogyakarta	Pemberdayaan santri dan pesantren
7	Pokja Wukirsari.	Dusun Nogosari I Desa Wukirsari Kec. Imogiri	Mengembangkan <i>good governance</i> di desa
8	SPTN HPS (Sekretariat Pelayanan Tani Dan Nelayan Hari Pangan Sedunia).	Jl. Tegalendu, Kotagede, Yogyakarta	Mengembangkan pertanian alami dan lestari

MENABUR BENIH DI LAHAN TANDUS

9	Radio Swarakota (Swara Radio Anti Korupsi Yogyakarta).	Dusun Glondong, Desa Tirtonirmolo, Kecamatan Kasihan	Kampanye anti korupsi, pengembangan demokrasi, pluralisme dan anti kekerasan
10	PPB (Paguyuban Pengrajin Bantul).	Jl. KH Ahmad Dahlan No 22 Bantul	Pengembangan industri kecil di pedesaan
11	JANGKEP	Dusun Kradenan, GP III/RT06 RW 17, Desa Banyuraden, Kec. Gamping, Sleman	Advokasi kebijakan publik
12	LSKP	Dusun Krapyak Kulon RT 03, Desa Panggungharjo, Kec. Sewon, Bantul	Kebijakan publik
13	Forum Warga NU Kabupaten Bantul	Dusun Ploso, Desa Wonolelo, Kec. Pleret, Bantul	Pengembangan forum warga
14	Yayasan APIKRI.	Jl. Imogiri Barat KM 4,5 No 163A, Yogyakarta	Pengembangan kerajinan dan industri kecil

Sumber : Publikasi Rewang, 2006

Pada Tabel 2.1 tersebut menggambarkan latar belakang lembaga yang bergabung ke dalam Rewang. Lembaga-lembaga tersebut ada yang berbasis kewilayahan, seperti Pokja Wukirsari dan Radio Swarakota. Kebanyakan adalah lembaga yang bergerak di isu-isu sektoral. Sekarang ini, dari 14 lembaga yang tercantum dalam tabel 2.1 tersebut, tinggal 7 lembaga yang masih ada perwakilannya di Rewang. Mereka adalah BKM Mitra Mandiri, KODAMA, KIPP, SPTN HPS, Radio Swarakota, LSKP dan APIKRI. Ada beberapa lembaga baru yang bergabung, yaitu yayasan

Projotamasari, Geenhill, JAMBUL, dan PALUMA. Selain lembaga, ada beberapa personil yang bergabung dan aktif di Rewang. Mereka berangkat dari aktivis pemuda, mahasiswa dan sosial kemasyarakatan. Sekarang ini, Rewang memiliki anggota aktif sebanyak 42 orang¹⁰.

Rewang ibarat kotak yang berisikan suatu barang yang warna-warni rupanya. Orang muda yang sedang "galak" atau progresif, sampai dengan orang tua yang tenang pembawaannya, berkumpul menjadi satu. Latar sosial, agama, pendidikan dan ekonomi juga mewarnai. Mereka semua saling menghargai dan menghormati. Pada awalnya, mereka menyikapi program PBET sebagai sebuah proyek saja¹¹. Namun, seiring waktu ada komitmen diantara mereka. Komitmen untuk membangun suatu gerakan masyarakat warga, dalam mengembangkan *participatory budgeting* (PB) di Kabupaten Bantul..

Sesuatu yang terlihat melembaga dalam ruang kesadaran para pegiat Rewang, adalah pilihan strategi bermitra secara kritis (*critical partner*). Pilihan strategi ini dikembangkan oleh IRE, mengingat dinamika aktivisme di Bantul yang diwarnai oleh suasana konfrontatif antara negara dan gerakan masyarakat (LSM). Strategi bermitra secara kritis merupakan manifestasi dari model gerakan masyarakat sipil yang mengedepankan *engagement*¹². Tidak mudah untuk merubah haluan

10 Jumlah ini tercatat melalui lembar konfirmasi yang sebelumnya pihak pengurus memberikan lembar kesediaan sebagai anggota Rewang. Sejumlah itu ada yang mewakili lembaga, tetapi kebanyakan atas nama pribadi/perseorangan. Latar belakang mereka beragam, ada dosen, ada aktifis LSM, Guru, Kelompok tani, dan kelompok pengrajin.

11 Pada masa awal pelaksanaan PBET, beberapa kelompok di Bantul mempersoalkan pengelolaan proyek yang diserahkan ke IRE. Mereka menginginkan ada pembagian "uang proyek" untuk melaksanakan PBET di Bantul. Tuntutan mereka ini tidak didukung pihak lainnya. Sebagian hanya menginginkan adanya transparansi dan partisipasi dalam pengelolaan proyek. Kelompok yang bersikeras pada ide pertama, akhirnya mengundurkan diri.

12 Ada tiga pendekatan gerakan masyarakat sipil yang sering dipergunakan dalam melakukan advokasi, yaitu pendekatan *engagement*, *reclaim*, dan *confrontation*. Selama 10 tahun terakhir, era desentralisasi dan otonomi daerah, gerakan masyarakat sipil cenderung memilih pendekatan *engagement*. Bahkan banyak lembaga donor yang bekerja di Indonesia, beramai-ramai menebarkan pendekatan *civic engagement* ini dalam berbagai skema program-programnya. Tulisan Sutoro Eko, "Konfrontasi, Reklamasi, dan *Engagement*: Kontestasi Masyarakat Sipil Memperdalam Demokrasi Lokal", 2007. Makalah disampaikan dalam lokakarya Refleksi Program Pemerintahan Lokal Demokratis yang diselenggarakan oleh YAPPIKA dan USC Canada, Denpasar 14-15 November 2007. Sedangkan tipikal "public engagement" yang

aktivisme ini. Butuh kesabaran dan ketekunan, baik tim fasilitator maupun para aktivis Rewang sendiri. Memperbanyak cerita tentang efektifitas dan manfaat dari strategi bermitra secara kritis, menjadi pilihan yang sering dilakukan untuk mentransformasi gagasan ini. Termasuk mengundang beberapa aktivis, yang memiliki pengalaman dalam melakukan ragam advokasi.

Berangkat dari pilihan strategi seperti diutarakan di atas, para aktivis Rewang memprioritaskan pada tiga hal. *Pertama*, memperkuat diri dan jejaring di tingkat komunitas, yang akan menjadi mitranya. *Kedua*, mengembangkan jejaring vertikal ke para pihak pemangku kebijakan (eksekutif dan legislatif). *Ketiga*, penguatan organisasi dan orientasi gerakannya.

2.1.1. Memperkuat Kapasitas Rewang

Proses perencanaan dan penganggaran di Bantul, seperti daerah lain, masih nampak didominasi birokrasi dan kurang melibatkan partisipasi masyarakat. Partisipasi memang ada, namun bersifat formal dan lebih bersifat semu. Mengapa demikian? Menurut beberapa aktivis LSM dan Ormas di Bantul, hal itu disebabkan oleh; 1) birokrasi dan politisi daerah enggan untuk membagi kewenangannya kepada masyarakat 2) gerakan masyarakat sipil masih terfragmentasi 3) pengetahuan tentang siklus pengelolaan keuangan daerah di kalangan gerakan masyarakat sipil masih lemah 4) pemerintah daerah masih menutup akses informasi kepada masyarakat.

Sejak awal para pegiat Rewang menyadari, bahwa kapasitas mereka untuk terlibat dan melakukan advokasi perencanaan dan penganggaran, masih minim. Disisi lain, kalangan birokrasi Pemda Bantul memandang sebelah mata, kapasitas yang dimiliki Rewang. "*Kita saja yang puluhan tahun bergelut dalam perencanaan dan penganggaran masih merasa*

meliputi komunikasi publik, konsultasi publik dan partisipasi publik, secara rinci dapat dilihat dalam tulisannya Gene Rowe dan Lynn J. Frewer, 2005, *A Typology Public Engagement Mechanisms*, yang diunduh melalui <http://www.sagepublications.com>

kesulitan, apalagi masyarakat awam dan orang-orang di Rewang,” begitu celetukan seorang pejabat birokrasi. Pandangan yang “merendahkan” itu menjadi pemompa semangat para pegiat Rewang, untuk belajar dan terus menempa kapasitasnya dalam perencanaan dan penganggaran daerah.

Melalui progam PBET yang dikelola IRE, para pegiat Rewang memperkuat kapasitas dalam 4 area, yaitu; 1) menjalankan Musrenbang, 2) membaca dan menganalisis APBD, 3) melakukan monitoring dan penelusuran belanja daerah, 4) melakukan monitoring pelayanan publik. Secara berurutan peningkatan kapasitas tersebut difasilitasi tim PBET IRE kepada para pegiat Rewang maupun para mitranya.

Pertama, memperkuat pengetahuan tentang Musrenbang. Rewang merupakan organisasi masyarakat warga, yang misinya mendorong keterlibatan aktif masyarakat dalam proses perencanaan dan penganggaran daerah. Untuk mencapai cita-cita tersebut, penting memahami konteks dan tantangan yang terjadi. Langkah yang dilakukan Rewang adalah dengan menyelenggarakan lokakarya pengembangan partisipasi masyarakat dalam perencanaan daerah. Lokakarya ini dipergunakan untuk mengidentifikasi masalah dan tantangan partisipasi masyarakat dalam Musrenbang. Kegiatan seperti ini memberikan kontribusi bagi Rewang, dalam merumuskan strategi dan agenda kerja mendorong partisipasi masyarakat sipil. Fokus yang menjadi arena kerja-kerja penguatan partisipasi adalah Musrenbang Desa, Musrenbang Kecamatan, Forum SKPD dan Musrenbang Kabupaten. Pada saat lokakarya seperti ini, mereka merumuskan strategi untuk bisa terlibat dalam Musrenbang, agenda yang harus diperjuangkan dan pembagian sumberdaya Rewang yang akan didelegasikan.

Strategi yang dipilih untuk terlibat dalam Musrenbang adalah merebut “ruang partisipasi”. Para delegasi Rewang disebar untuk kembali ke desa atau kecamatan dimana mereka bertempat tinggal. Mereka diminta untuk mendaftarkan diri sebagai peserta Musrenbang. Bagi yang tidak bertempat tinggal di wilayah Bantul, kepadanya ditugaskan untuk memantau pelaksanaan Musrenbang. Idealnya sebanyak 75 desa

dan 17 kecamatan dimasuki oleh delegasi Rewang. Tetapi, delegasi yang tersedia terbatas. Sehingga, kegiatan merebut “ruang partisipasi” dilakukan berdasarkan asal usul para delegasi. Mengapa demikian? Cara ini ditempuh supaya misi Rewang bisa tercapai secara efektif¹³.

Dalam forum SKPD dan Musrenbang kabupaten, strategi yang dipergunakan Rewang masih sama. Para delegasi Rewang mendaftar dan meminta kepada Bappeda, agar diundang sebagai peserta dalam Forum SKPD maupun Musrenbang kabupaten. Cara seperti ini baru Rewang yang melakukan. Elemen masyarakat sipil lainnya, hanya menunggu untuk diundang oleh Bappeda. Menurut pengalaman para delegasi Rewang, satu-satunya unsur masyarakat yang diundang dan menghadiri Forum SKPD, adalah Rewang. Itu pun, undangan untuk satu orang, namun yang menghadiri sejumlah 5 orang. Dengan semakin banyak delegasi yang dikirimkan, maka “suara” masyarakat akan semakin mewarnai proses-proses perdebatan dan pengambilan keputusan. Cara inilah yang diterjemahkan Rewang, sebagai bentuk strategi merebut “ruang partisipasi” perencanaan daerah.

Kedua, membaca dan menganalisis APBD. Muatan pelatihan membaca dan menganalisis APBD di bagi menjadi tiga bagian, yaitu; 1) Muatan yang berkaitan dengan pengertian dasar tentang anggaran, struktur dan komponen APBD. 2) Muatan yang berkaitan dengan pengetahuan, teknik dan aspek-aspek strategis dalam analisis anggaran. Khusus bagian materi ini, lebih memperbanyak aspek keterampilan untuk melakukan analisis APBD. 3) muatan yang berkaitan dengan nilai dan prinsip dasar advokasi anggaran. Ketiga materi tersebut, bagi para penggiat Rewang, sangat dibutuhkan. Terlebih, selama ini mereka belum memperoleh pengetahuan tentang politik anggaran ini, secara utuh dan komprehensif. Berbekal pengetahuan dan keterampilan yang telah diperoleh ini, para penggiat Rewang mempergunakannya untuk

13 Kondisi desa dan kecamatan sering kali masih mempersoalkan legalitas kependudukan bagi orang yang terlibat di dalam forum resmi di wilayah tersebut. Nah, agar hal ini tidak menjadi perdebatan teknis, maka strategi mendelegasikan “orang asli” adalah suatu pilihan yang menguntungkan.

menganalisis 5 RKA SKPD¹⁴, dari sisi efisiensi dan pemanfaatannya untuk orang miskin. Kelima SKPD yang dianalisis itu adalah Dinas Pendidikan, Dinas Kesehatan, Dinas Perindagkop, Dinas Pariwisata, dan Dinas Pertanian. Hasil analisis yang dilakukan, kemudian dikirim dan didiskusikan sebagai “naskah sanding” RAPBD kepada Panggar DPRD dan TAPD.

Mengembangkan partisipasi masyarakat pada tahap penganggaran, masih menjadi tantangan yang berat bagi Kabupaten Bantul. Meski terdapat PERDA No 7 Tahun 2005 tentang Transparansi dan Partisipasi Publik, untuk bisa terlibat atau mengakses dokumen anggaran, Rewang menemui rintangan birokrasi yang rumit. Birokrasi Pemda cenderung berpandangan, bahwa dokumen anggaran daerah termasuk rahasia negara. Cara pandang ini berpengaruh pula dalam memaknai asas transparansi dan partisipasi. Transparan tidak berarti terbuka secara menyeluruh. Bukan “telanjang bulat”, kata Sekda Kabupaten Bantul. Karena itu, TAPD di bawah koordinasi Sekda, hanya memberikan dokumen anggaran secara umum. Tidak dalam bentuk dokumen teknis yang berisi rincian satuan kegiatan dan anggarannya. Kerangka partisipasi dalam proses penganggaran pun tidak dikembangkan oleh mereka. Mereka secara simplistik memandang bahwa masyarakat tidak berminat untuk terlibat dalam pembahasan APBD. Masyarakat lebih tertarik, menurut seorang pejabat Bappeda, untuk terlibat dalam pelaksanaan APBD. Kerangka pandang seperti ini distortif, mengingkari prinsip partisipasi seperti yang telah diatur dalam PERDA.

Menghadapi birokrasi yang tertutup ini, Rewang tidak patah arang. Jika cara formal tidak bisa, cara informal pun bisa. Meski menempuh cara informal sebenarnya jalur tempuh yang keliru dan menyesatkan. Namun, justeru melalui cara inilah akses publik dalam dokumen anggaran,

14 RKA SKPD adalah Rencana Kegiatan dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah. Dokumen ini merupakan rancangan kegiatan dan anggaran, yang disusun oleh masing-masing SKPD, dikoordinasi oleh TAPD dan diotorisasi oleh kepala daerah. Dokumen ini setelah diotorisasi kepala daerah, kemudian diserahkan ke Panggar DPRD, untuk kemudian dibahas. Pada saat pembahasan di panggar inilah, dokumen RKA SKPD bisa diakses.

sering memperoleh hasilnya¹⁵. Kondisi seperti ini menjadi dilema dalam advokasi anggaran, sebagaimana telah dialami oleh Rewang. Bagi Pemda Bantul, yang memiliki PERDA transparansi dan Partisipasi, realitas ini pun melahirkan suatu kontradiksi. Kontradiksi seperti ini bisa menurunkan kepercayaan publik, terutama pada kehendak mewujudkan tata pemerintahan yang demokratis (*democratic governance*).

Ketiga, menelusuri belanja daerah (*expenditure tracking*). Elemen masyarakat di Bantul pernah ada yang menyoal tentang dugaan penyimpangan dalam pengelolaan APBD. Mereka menyoal penyimpangan itu secara reaktif. Menyuarakan ke publik atas suatu dugaan. Cara seperti itu sering memunculkan ketegangan. Terlebih jika tidak ditopang data dan pengetahuan yang kuat atas persoalan yang diungkap. Bisa-hisa berbalik memukul yang mempersoalkan. Program PBET menyadari bahwa keterlibatan masyarakat dalam pelaksanaan APBD di Bantul, termasuk lemah dan diperlemah secara sistematis. Karena itu, pilihannya adalah memperkuat kapasitas Rewang untuk bisa terlibat dalam pelaksanaan APBD.

Disain keterlibatan masyarakat diarahkan untuk mencegah dan menanggulangi praktik penyimpangan penggunaan APBD. Dalam bentuk monitoring APBD tahun berjalan (*ex-ante*), maupun kegiatan penelusuran proyek-proyek APBD tahun sebelumnya (*ex-post*). Disain ini merupakan pengetahuan haru bagi Rewang. Sehingga mereka membutuhkan pelatihan terlebih dahulu. Pelatihan ini penting untuk memberikan nilai tambah dan kepercayaan diri, untuk melakukan monitoring dan penelusuran belanja daerah. Apakah arti pengetahuan kalo tak dimanfaatkan. Kredo tersebut melecut pera pegiat Rewang untuk menerapkan pengetahuan dan keterampilan yang dimiliki. Tentu, *learning by doing*, mengingat mereka nihil pengalaman dalam soal ini. Untuk menerapkannya pada program/kegiatan yang dibiayai APBD,

15 Dalam mengakses RKA SKPD, Rewang meminta dokumen tersebut melalui Bappeda dan Bagian Keuangan. Kedua institusi ini masih menganggap bahwa RKA SKPD bukan dokumen publik. Karena mentok, Rewang melakukan pendekatan personal dengan anggota DPRD, dan hasilnya bisa memperoleh 2 dokumen RKA SKPD.

ternyata bukan urusan yang sederhana. Mereka harus menghadapi tumpukan dokumen tebal APBD. Saat itu pilihan yang relevan adalah APBD 2006 dan APBD 2007. Setelah membolak-balik lembaran program/kegiatan, tentu berdasarkan prinsip-prinsip *expenditure tracking*, akhirnya dipilih 2 kegiatan proyek. Kegiatan “Rehabilitasi Saluran Irigasi Karang” untuk aspek *ex-post* APBD 2006. Sedangkan kegiatan “Penataan Kawasan Pariwisata Mancingan” dipilih untuk aspek *ex-ante* APBD 2007.

2.1.2. Menjalani Advokasi

Rewang berupaya mengembangkan model kemitraan kritis (*critical partner*), antara masyarakat warga dengan pemerintahan daerah. Kemitraan kritis tersebut diterapkan Rewang, dalam rangka mengembangkan *participatory budgeting* (PB) di Kabupaten Bantul. Berarti dapat dikatakan, kerja-kerja advokasi yang dilakukan Rewang, mempergunakan strategi advokasi yang mengedepankan keterlibatan masyarakat (*civic engagement*). Strategi advokasi ini mengutamakan data dan analisisnya, serta kemauan mengkomunikasikan secara elegan kepada pihak-pihak yang berkepentingan. Sejauh mana strategi advokasi seperti itu dapat dijalani oleh Rewang?

Anggota Rewang berlatar belakang beragam. Ada anggota yang menjadi bagian dari partai penopang bupati. Ada yang berasal dari organisasi atau lembaga yang selama ini menjadi “mitra kerja” SKPD tertentu. Pun ada juga anggota yang “radikal melawan” terhadap karakter kepemimpinan kepala daerah. Mereka bertemu di Rewang. Mereka menyusun strategi, pendekatan dan ragam kegiatan untuk mendorong terselenggaranya PB di Bantul. Keberagaman latar belakang itu disadari sejak awal. Komunitas Rewang berusaha memaknai itu sebagai potensi, modal politik dan sosial. Dengan modal dasar seperti itu, diharapkan akan membantu kerja-kerja advokasi dijalaninya.

Sejauh yang ditemukan, kerja-kerja advokasi secara formal menghasilkan capaian yang kurang maksimal. Sebaliknya, jalur tempuh

informal, justeru menghasilkan capaian secara maksimal. Pada saat perencanaan misalnya, upaya Rewang mengkonsolidasikan usulan sektoral secara informal, memperoleh sambutan yang baik dari delegasi kecamatan maupun SKPD. Usulan yang di kawal Rewang saat itu adalah pembangunan saluran irigasi pertanian. Usulan ini diterima sebagai kegiatan yang dialokasikan anggaran pada dinas pengairan Kabupaten Bantul. Hal ini mungkin tidak demikian kejadiannya, andai konsolidasi informal sebelum forum SKPD, tidak dilakukan. Jalur tempuh informal menjadi pilihan, pada saat kerja-kerja advokasi memasuki ranah kabupaten. Menggunakan mekanisme resmi perencanaan dan penganggaran tetap ditempuh, tetapi harus diikuti rangkaian pembicara informal kepada orang-orang kunci. Contoh paling nyata adalah mengakses dokumen. Surat permohonan tetap diajukan, seraya diikuti dengan bertemu dan menjelaskan langsung kepada penanggung jawab dokumen tersebut.

Metode advokasi yang dijalani Rewang tidak hanya mengandalkan satu jalur. Maksudnya, tidak melulu berkomunikasi langsung dengan pemerintah daerah. Tetapi menempuh pula jalur komunikasi dengan DPRD, masyarakat langsung, maupun dengan media massa. Jalur tempuh ini selalu dipersiapkan secara berlapis, dalam setiap tema advokasi. Artinya, untuk mendesakkan tema tertentu, misalnya hasil analisis APBD, rute berlapis dipersiapkan. Lapis pertama bertemu TAPD, berikutnya Panggar DPRD, lalu diskusi dengan masyarakat dan berkampanye melalui media massa. Jalur tempuh melalui pembentukan opini di media massa, sejauh ini yang cepat memperoleh tanggapan. Meski, hal ini menjadi sesuatu yang dibenci oleh kalangan elit birokrasi di Bantul. Penyelenggaraan forum SKPD, yang ditanggapi kritis oleh Rewang melalui pengiriman press release ke media, adalah contoh paling nyata. Pihak Bappeda selaku penanggung jawab kegiatan tersebut, menanggapi dengan emosional pada saat kegiatan Musrenbang diselenggarakan. Tetapi sayang, tanggapan cepat seperti dalam kasus di atas, tidak dibarengi dengan perbaikan. Marah dan merasa sudah sesuai

prosedur, begitulah cara mereka merespon kritikan.

Kerja-kerja advokasi Rewang, sejauh ini, telah mencatat beberapa capaian yang patut dijadikan pelajaran berharga. Capaian yang diperoleh, memang belum berwujud perubahan secara “radikal” di area perencanaan, penganggaran dan monitoring pelayanan publik. Tetapi, ada beberapa aspek penting yang telah berhasil diperoleh Rewang, diantaranya; 1) wacana keterlibatan masyarakat warga dalam perencanaan dan penganggaran, mulai difahami oleh masyarakat dan pemerintahan daerah. 2) Pandangan Pemda menjadi lebih terbuka dan komunikatif kepada organisasi masyarakat warga. 3) Keberadaan organisasi masyarakat warga (Rewang) yang memiliki kapasitas pengetahuan, keterampilan dan komitmen terhadap pengembangan *participatory budgeting* di Bantul. 4) Pemda dan DPRD menjadi lebih berhati-hati dalam mengelola keuangan daerah, karena adanya Rewang yang relatif teroganisir, berkapasitas baik dan berkomitmen.

2.2. Mengembangkan Keterlibatan Warga di Kebumen

Banyak orang menaruh harapan kepada Kebumen. Kabupaten ini mulai beranjak meninggalkan keterbelakangan. Daerah ini pun terlihat aktif mempromosikan potensi dan peluang-peluang yang dimilikinya. Ada saja istilah yang disematkan. Kebumen adalah salah satu daerah yang cocok untuk “laboratorium” pengembangan gerakan masyarakat sipil, seloroh aktivis LSM dan konsultan lembaga donor. Daerah ini pun disanjung sebagai daerah yang dipimpin oleh seorang bupati perempuan yang bersemangat dan berprestasi.

Tak berlebihan orang menyanjung Kebumen sebagai daerah yang dinamis dan semarak. Delapan tahun otonomi daerah, organ-organ sipil berbasis kewilayahan, sektoral maupun isu tertentu, membuncah bak cendawan di musim hujan. Kehadiran organisasi-organisasi tersebut, turut memberi warna pada dinamika hubungan antara masyarakat sipil dengan pemerintah, yang merepresentasikan negara. Semangat

masyarakat sipil untuk berkomunitas atau beorganisasi, didorong pula oleh pengalaman kelam, pada saat Kebumen dilanda kerusuhan berbau etnis pada Mei tahun 1998. Saat itu, terjadi ketegangan antara kelompok keturunan Tionghoa dengan warga Kebumen keturunan Jawa.

Revolusi Mei, begitu sebagian orang menyebutnya, merembet pula di bumi Kebumen. Pekik reformasi bukan monopoli orang-orang Jakarta, Yogyakarta, dan kota besar lainnya. Kalangan aktivis di Kebumen pun, bergegas mengemas aura reformasi tersebut. Salah satu peristiwa penting adalah gerakan yang diprakarsai oleh "*Forum Wartawan Kebumen Pendukung Reformasi*". Forum ini termasuk elemen terdepan yang mempertemukan berbagai kalangan pro reformasi dan demokrasi di Kebumen. Mereka mempertemukan wartawan, LSM, aktivis organisasi sosial maupun politik. Salah satu agenda yang menarik adalah pengajian tanggal 25 April 1998, yang menghadirkan KH Nasirudin Al Mansur, untuk menyampaikan tema tentang "*Peranan Pers Islam Dalam Proses Pembuatan Berita*".¹⁶

Gerakan masyarakat sipil di Kebumen kala itu juga ditandai dengan kemunculan kelompok-kelompok masyarakat dalam bentuk aliansi atau forum masyarakat sipil. Generasi pertama pada masa itu yaitu Forum Bersama Rakyat Kebumen (FBRK), Aliansi Rakyat Kebumen Untuk Reformasi (ARKUR). Organ sipil yang tergabung dalam FBRK adalah Indipt, LKPSM Tanah Air, KIPPDA, PMII dan YAPHI. ARKUR sendiri menisbahkan dirinya sebagai kumpulan dari rakyat Kebumen, yang kebanyakan terdiri dari tokoh di jajaran pemerintahan desa¹⁷, Lembah Lukulo, LP2M dan Bina Insani. Menurut penuturan salah seorang eksponen gerakan'98 di Kebumen, interaksi antar kelompok masyarakat sipil pada kala itu, sungguh mencerminkan kekompakan gerakan sipil. Mereka beragam latar belakang dan kepentingan, namun bisa saling

16 Lihat disertasi DR. Sidik Jatmika, "*Kiai dan Politik Lokal*", hal 159-160

17 Ketuanya, dikenal dengan nama Sujud. Sujud diketahui pula bergabung dengan GNPK NU Kebumen yang aktif menyuarakan isu-isu korupsi yang dilakukan Bupati Kebumen. GNPK NU ini didukung oleh banyak kyai di jajaran NU Kebumen. Ketuanya sendiri, KH. Sofyan Al Hasani adalah ketua MWC NU kecamatan Alian.

menghormati privasi masing-masing lembaga.

Kepemimpinan daerah yang baru, dipimpin Bupati Rustriningsih, menempatkan kedua kelompok masyarakat sipil tersebut terus memerankan diri di luar “pagar”. Mereka rajin mengkritisi berbagai masalah yang berkaitan dengan partisipasi, transparansi dan kinerja kepemimpinan sang bupati, melalui forum-forum diskusi. Sorotan yang mengemuka adalah melemahnya partisipasi masyarakat dalam penyusunan kebijakan daerah. Mereka menilai, kebijakan daerah dirumuskan secara elitis, karena hanya melibatkan mereka yang dekat dengan panggung kekuasaan. Isu transparansi pengelolaan keuangan daerah, bahkan sampai menimbulkan ketidakpercayaan elemen gerakan sipil ini, pada proses dan mekanisme penganggaran daerah. Mereka pun akhirnya mempersoalkan kepemimpinan daerah yang tidak sensitif gender dan cenderung tidak lekas menghadirkan perubahan bagi terwujudnya pemerintahan yang bersih dan berwibawa¹⁸.

Seiring perjalanan waktu, jejaring dan komunikasi antara ARKUR dan FBRK yang semula harmonis, perlahan-lahan memudar karena perbedaan orientasi politik. Beberapa aktivis di dalam kedua organ sipil tersebut, ketahuan membangun afiliasi politik dengan partai politik tertentu. Pilihan politik ini, bagi sebagian aktivis lainnya, tidak bisa diterima. Alasannya, akan mempengaruhi netralitas gerakan masyarakat sipil yang seharusnya kritis pada kekuasaan. Faktor lain yang turut menggerus “konsolidasi sipil” adalah peristiwa musibah bencana banjir pada tahun 2001¹⁹. Ketika bencana banjir melanda Kebumen, banyak lembaga-lembaga donor internasional yang memberikan bantuan kemanusiaan kepada masyarakat korban. Pengelolaan bantuan yang tidak transparan, memicu terjadinya saling curiga dan memudarkan kepercayaan diantara elemen sipil.²⁰

18 Wawancara Mu'inatul Khoiriyah, 16 April 2008

19 Banjir besar pada tahun 2001 melanda kawasan DAS Telomoyo, di Kebumen bagian barat. Beberapa kecamatan yang tergenang banjir yaitu kecamatan Adimulyo, kecamatan Puring, kecamatan Kuwarasan, dan kecamatan Buayan.

20 Wawancara Mu'natul Khoiriyah, 16 April 2008

Program Prakarsa Pembaharuan Tata Pemerintahan Daerah (P2TPD) pada tahun 2002²¹, mempertemukan kembali elemen sipil di Kebumen. Program itu menawarkan skema investasi daerah, namun dengan prasyarat harus ada Peraturan Daerah yang mengatur partisipasi dan transparansi. Gagasan program P2TPD, yang di dalamnya hendak melakukan penguatan partisipasi masyarakat, memperoleh sambutan yang baik dari elemen sipil di Kebumen. Mereka mewadahi diri dalam “Forum Masyarakat Sipil” (Formasi). Wadah baru ini dipergunakan program P2TPD untuk mendukung formalisasi partisipasi masyarakat sipil di Kebumen. Formalisasi tersebut diharapkan terwujud melalui suatu Peraturan Daerah (PERDA). Namun di luar Formasi, ada elemen masyarakat lain yang tidak sepakat dengan ide formalisasi partisipasi tersebut. Beberapa elemen sipil dan partai politik di DPRD²², membuat *disenting opinion* terhadap ide tersebut. Formasi pantang surut dan meneruskan keyakinannya untuk membuat PERDA tentang partisipasi. Keyakinan Formasi akhirnya berbuah PERDA No 53 Tahun 2004 tentang Partisipasi Masyarakat dalam Pembuatan Kebijakan Publik.

Peran Formasi dalam proses pembuatan PERDA No. 53 Tahun 2004, menjadi babak baru gerakan masyarakat sipil di Kebumen, melibatkan diri dalam tata kelola pemerintahan daerah. Peristiwa ini menandai, bahwa pemerintah kabupaten Kebumen dianggap mulai membuka diri terhadap keterlibatan masyarakatnya. Kondisi politik seperti ini, yakni komitmen kepala daerah, sebenarnya bisa menjadi potensi dan peluang untuk mengembangkan *participatory budgeting* (PB). Pengalaman PB di banyak daerah, selalu mensyaratkan aspek komitmen politik kepala daerah ini. Jika aspek ini terpenuhi, maka *civic engagement* dapat dikembangkan. Artinya, komitmen politik akan melahirkan kerangka regulasi daerah. Dari kerangka regulasi daerah

21 Program P2TPD didukung oleh Bank Dunia. Ada 14 kabupaten di Indonesia yang dijadikan lokasi program ini.

22 Tokoh LSM yang menolak ide Perda Partisipasi misalnya Anwar Arafat dari LKPSM Tanah Air dan Salim Wazdi dari Indipt. Partai PKB dengan tokohnya Kholidi Ibhara dan Taufiq adalah partai yang menolak inisiasi pembuatan perda tersebut.

inilah, keterlibatan masyarakat warga akan memperoleh jaminannya. Nah, pertanyaan kunci bagi Kebumen; apakah pasca ditetapkan PERDA No 53/2004 keterlibatan masyarakat warga berkembang dengan baik?

2.2.1. Membentuk dan Memperkuat Gampil

Mempertemukan banyak elemen masyarakat dalam satu wadah, bernama Gabungan Masyarakat Sipil (Gampil), bagaikan meramu sebuah resep makanan. Agar mendapatkan cita rasa yang baik, tentu dibutuhkan pengetahuan tentang karakteristik, sifat dan potensi zat mineral yang terkandung dalam setiap bahan makanannya. Demikian halnya, dalam mengembangkan Gampil menjadi lokomotif gerakan sipil yang baru di panggung politik Kebumen, bukanlah pekerjaan yang mudah. Fragmentasi yang terjadi, telah membelah gerakan sipil di wilayah Bumidirjo²³ ini, menjadi dua arus utama.

Pertama, gerakan masyarakat di luar sistem. Pola gerakan ini memperkuat posisi tawar masyarakat, untuk menarik garis demarkasi yang tegas antara masyarakat sipil dengan negara. Kelompok ini tidak menaruh kepercayaan mutlak pada pemerintah, dalam memberi jaminan bagi terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Mereka meyakini, tanpa harus terlibat dalam ranah kebijakan negara, masyarakat bisa mandiri dan lepas dari jerat kemiskinan. Keyakinan seperti ini lebih banyak dianut oleh LSM daripada Ormas. Ormas di Kebumen, yang memiliki basis akar rumput yang luas, berorientasi penguatan masyarakat untuk membangun pemerintahan yang amanah. Namun sayangnya, keterlibatan Ormas dalam siklus perencanaan dan penganggaran daerah, masih minim sekali.

Kedua, gerakan masyarakat yang memilih di dalam sistem. Dalam aksentuasinya kelompok ini banyak terlibat dalam proyek-proyek pemberdayaan yang didanai APBD. Proyek pendampingan masyarakat

23 Bumidirjo diambil dari pangeran Bumidirjo yang konon katanya adalah tokoh pendiri kabupaten Kebumen. Ia masih mempunyai hubungan kekerabatan dengan Keraton Yogyakarta

adalah arena yang disediakan pemerintah daerah Kebumen untuk kelompok ini. Beberapa contoh proyek pendampingan tersebut antara lain; 1) Program Kemandirian Masyarakat Desa (PKMD) pada tahun 2005/2006, 2) Proyek GNRHL, dan 3) Proyek pendampingan ADD. Mereka pun menempuh cara lain, yaitu berusaha memperjuangkan pemenuhan hak dasar warga dengan mengusulkan alokasi anggaran kepada pemerintah. Mereka membuatkan proposal program/kegiatan yang sesuai dengan kebutuhan desa-desa tertentu. Akses yang baik kelompok ini kepada pemerintah daerah, memberikan prospek yang baik atas proposal yang diajukannya. Biasanya proposal yang diajukan adalah kegiatan-kegiatan pembangunan fisik. Melalui peran sebagai "perantara" proposal tersebut, kelompok ini memperoleh imbalan dari pihak yang diperjuangkan proposalnya.

Gampil lahir dalam situasi pergulatan LSM di Kebumen, yang terbelah menjadi dua arus utama tersebut. Sebagai bagian dari kerangka intervensi program PBET (*Participatory Budgeting and Expenditure Tracking*), strategi yang diperkenalkan kepada Gampil adalah bermitra secara kritis (*critical partner*). Strategi ini tidak terperangkap dalam dikotomi di luar atau di dalam sistem. Namun, yang menjadi fokus adalah bisa mempengaruhi kebijakan pemerintahan daerah, tanpa harus menjual reputasi dan idealisme selaku elemen gerakan sipil. Gagasan memperkenalkan strategi *critical partner* tersebut, bukannya tanpa rintangan. Selain bertemu dengan dua tradisi strategi advokasi kebijakan yang biner tersebut, harus pula menghadapi perbedaan orientasi para aktor yang bergabung di Gampil. Setidaknya teridentifikasi ada tiga jenis orientasi para aktor tersebut, pada saat bergabung dengan Gampil.

Pertama, berorientasi pada pembelajaran dan pemberdayaan masyarakat warga. Orientasi ini termasuk moderat. Mereka ini mengupayakan masyarakat warga bisa terlibat aktif dalam perencanaan dan penganggaran daerah. Terutama mengawal kebijakan daerah yang *pro poor* dan berkeadilan gender. Para aktivis yang masuk dalam kelompok ini cenderung menempatkan kerja-kerja penguatan masyarakat warga

alam semangat suka rela (*voluntary*)²⁴. Semangat suka rela bukan berarti bebas berserakan. Mereka tetap mendambakan organisasi dan tata kelola yang profesional guna mendukung gerakan sosialnya. Persoalan dana tetap menjadi hal penting, namun bukan menjadi pengendali utama gerak laju mereka. Karakter kelompok ini mendekati pepatah Jawa, "*ono pangan yo dipangan bebarengan*"²⁵.

Kedua, berorientasi kepentingan dan keuntungan ekonomis. Kelompok ini memandang bahwa proyek-proyek pemberdayaan masyarakat, APBD maupun dukungan lembaga donor, setara dengan proyek-proyek infrastruktur dari pemerintah. Semangat *voluntary* cenderung dinomorduakan. Bagi mereka, yang utama adalah timbal balik keuntungan ekonomis (*materi*). Karena itu, mereka akan aktif terlibat dalam suatu rangkaian kegiatan, sejauh kegiatan tersebut memberikan imbalan materi (*reward*). Aktivisme mereka bisa dikatakan tergantung "gizi" yang diperolehnya.

Ketiga, berorientasi ideologis. Mereka merupakan komunitas aktivis sosial di Kebumen yang idealis. Mereka berkomunitas karena kebutuhan untuk merespon suatu gagasan atau ide. Gagasan atau ide mempertemukan mereka, terlepas dari keberadaan organisasi, administrasi dan keuangan, yang mereka anggap justru mempersempit ruang geraknya.

Gampil bisa dikatakan termasuk kelompok pertama. Kelompok

24 Gagasan "*active citizen*" memiliki karakteristik yang menonjol, yaitu kumpulan warga yang terorganisir, suka rela, dan pro aktif melibatkan diri dalam domain kebijakan, perencanaan dan penganggaran, serta pelayanan publik. Karakteristik ini, dijumpai dalam diri perkumpulan warga yang mulai aktif sejak era tahun 1980-an di Kota Porto Alegre. Adanya perkumpulan warga aktif inilah, yang menjadi kunci sukses *participatory budgeting* (PB) di kota tersebut. Lebih dalam tentang kumpulan warga aktif di Kota Porto Alegre, lihat tulisan Sugeng Bahagijo, *Inovasi Pemerintah, Partisipasi Warga, dan Politik Partai: Relevansi PB Kota Porto Alegre, Brazil, bagi Kota-Kota di Indonesia*, dalam buku yang disunting Sugeng Bahagijo dan Rusdi Tagaroa, 2005, "*Orde Partisipasi: Bunga Rampai Partisipasi dan Politik Anggaran*", Jakarta, Perkumpulan PraKarsa

25 Pepatah itu menunjukkan bangunan solidaritas diantara mereka yang bernaung dalam satu organisasi atau kelompok. Jika, ada anggaran yang dapat dipakai untuk mendukung kerja-kerja mereka, maka dikelola dan dialokasikan untuk semua yang terlibat. Sebaliknya, jika kondisi anggaran tidak tersedia, masing-masing orang tidak ada yang menuntut alokasi anggaran. Mereka bersama-sama menjalaninya secara sukarela.

ini memilih jalur moderat. Kelompok ini lebih tepat dikatakan sebagai kumpulan dari beragam aktor dan organisasi yang beragam warnanya. Ada aktivis kampus, masyarakat santri, kyai, aktivis sosial kemasyarakatan, profesional dalam proyek-proyek pemerintah dan politisi. Warna beragam tentu menghasilkan konfigurasi pemikiran dan pilihan-pilihan pendekatan yang tidak tunggal. Inilah potensi sekaligus tantangan yang dimiliki Gampil, sejak dilahirkannya.

Awal mempertemukan mereka dalam satu wadah yang bernama Gampil, dilakukan dengan cara mengadakan *road show* ke sejumlah LSM, aktor dan Ormas yang mempunyai *concern* dalam isu-isu perencanaan dan penganggaran daerah. Dari perjalanan berkunjung ke sejumlah pihak ini, para aktivis LSM di Kebumen yang senior, menghendaki agar Gampil bisa menjadi ruang aktualisasi bagi aktor-aktor baru. Mereka berargumentasi, bahwa proses regenerasi gerakan sangat dibutuhkan. Caranya membuat ruang alternatif yang diisi oleh aktivis-aktivis baru. Berpijak pada argumentasi seperti ini, maka Gampil dilahirkan sebagai ruang alternatif bagi para ”aktivis baru” di Kebumen.

Tabel 2.2
Profil Anggota Gampil

No.	Nama Lembaga	Alamat	Konsentrasi Gerakan	Ketua
01.	Indipt Online	Jl. Merpati No. 4 desa Karangsari Kebumen	Informasi public	Ahmad Murtajib
02.	Lakpesdam NU	Jl. Kusuma Kebumen	Pemberdayaan masyarakat	Ahmad Murtajib
03.	Pandawa	Desa Peneket Pembun	Pemberdayaan masyarakat petani	Kyai Sonhaji

MENABUR BENIH KEKUATAN MASYARAKAT WARGA

04.	MWC NU Bulus Pesantren	Desa Ampih, Bulus Pesantren	Pemberdayaan warga Nahdlatul 'Ulama	H. Ngamilin
05.	LP2M	Jl. Sokka Pejagoan	Pemberdayaan masyarakat dan pesantren	Yusuf Murtiono
06.	Dewan Tani	Gg. Cempaka Panjer Kebumen	Pemberdayaan petani	Basikun Mu'alim
07.	Pemuda Tani Kebumen	Kutowinangun	Pemberdayaan pemuda tani	Muslihudin
08.	Sekolah Rakyat Melu Bae (SRMB)	Panjer Kebumen	Pemberdayaan masyarakat pinggiran	Aris Panji
09.	Koperasi Serba Usaha Foksika	Kali Jirek Alian	Koperasi serba usaha	Khoiruszaman
10.	PMII	Kembaran Kebumen	Gerakan Mahasiswa ekstra kampus	Toif
11.	LKPSM Tanah Air	Jl. Tendea Kutosari Kebumen	LSM Lingkungan	Anwar Arafat
12.	Forum Solidaritas Anak Bangsa (Forsa)	Kebulusan Pejagoan	Pemberdayaan masyarakat	Bambang
13.	Forum Masyarakat Pinggiran (FMP)	Peranahan	Pemberdayaan masyarakat	Heriyanto
14.	Fatayat NU	Jl. Kusuma Kebumen	Pemberdayaan perempuan NU	Muzayanah

MENABUR BENIH DI LAHAN TANDUS

15.	Muslimat NU	Jl. Kusuma Kebumen	Pemberdayaan perempuan NU	Mutmainnah
16.	LKASr	Desa Jemur	Pemberdayaan masyarakat	Sodikin
17.	Lembaga Karya Desa (LKD)	Grenggeng Karanganyar	Pemberdayaan masyarakat	Rahamanadi
18.	KUB Pandan Sari	Grenggeng Karanganyar	Pemberdayaan ekonomi	Maryani
19.	Kelompok Wanita Tani Satya Warga	Adimulyo	Pemberdayaan petani	-
20.	Koalisi Perempuan Indonesia	Jl. Raya Sokka, Pejagoan	Pemberdayaan perempuan	Rohmulyati
21.	Nasiyatul Aisyah	Jl. Raya Sokka, Pejagoan	Pemberdayaan perempuan Muhammadiyah	Rohmulyati

Sumber : Diolah dari data Gampil, 2008

Dari Tabel 2.2, nampak bahwa sebagian besar lembaga – lembaga yang menopang Gampil, lekat dengan kultur organisasi NU yang mayoritas diikuti oleh muslim di Kebumen. Beberapa aktivis lembaga lain, bila ditelusuri secara cermat juga akan diketahui, kedekatannya dengan kultur organisasi NU. Salah satu lembaga yang “murni” dihuni generasi NU adalah Indipt.²⁶ Lembaga ini termasuk yang sudah eksis di Kebumen dan menjalankan program dengan dukungan dari lembaga donor²⁷. Ada beberapa aktor baru yang ditemukan oleh program-

26 Para pendiri Indipt adalah bekas aktifis PMII di Yogyakarta (Ahmad Murtajib, Salim Wazdi), PMII di Wonosobo (Daud) dan PMII di Kebumen (Mu'inatul Khoiriyah). Selain di Indipt, mereka juga aktif sebagai Pengurus Cabang NU Kebumen. Daud sendiri sekarang pulang kampung ke Bengkulu dan disana menjadi ketua GP Ansor.

27 Pada tahun 2005, Indipth memperoleh dukungan dana dari *The Asia Foundation*. Program

program Indipt dari organisasi NU. Mereka semula menjadi CO (*Community Organizer*) program Indipt, lalu menjelma menjadi aktivis LSM di Kebumen²⁸. Dalam perannya sebagai “pembela kaum petani”, mereka sering memediasi persoalan petani dengan kebijakan pemerintah maupun pihak lainnya²⁹.

Para aktivis LSM di Kebumen nampaknya berperan pula sebagai politisi atau setidaknya pernah mencoba sebagai politisi³⁰. Fenomena ini menunjukkan, bahwa mereka adalah para aktor yang bergerak lincah, dari “ruang sipil” ke “ruang politik”. Persoalannya, jika pada rentang waktu yang sama, mereka berada dalam ruang yang berbeda³¹. Peran ganda ini, bisa mengganggu fungsi perantara atau penengah, sebagaimana konsepsi Larry Diamond tentang masyarakat sipil. Masyarakat sipil bekerja dalam ranah pelebagaan dan pengembangan demokrasi. Sedangkan masyarakat politik bekerja untuk membangun organisasi partai politik dan memperoleh kekuasaan negara.

yang dijalankan Indipt adalah memperkuat kapasitas tokoh agama Islam (NU) yang tinggal di desa-desa. Program ini juga melakukan transformasi perpektif dan kesadaran tentang kebijakan negara yang sedang berlangsung.

- 28 Nama-nama seperti Muslihudin, H. Ngamilin dan Kyai Sonhaji adalah aktivis LSM yang berangkat dari CO program Indipt. Muslihudin dan H. Ngamilin kemudian turut mendirikan Dewan Tani, yang peduli pada upaya-upaya perbaikan nasib kaum petani di Kebumen. Muslihudin pun memperluas perannya, dengan mendirikan Pemuda Tani Kebumen (PTK), yang berafiliasi dengan HKTI pimpinan Letjend (Purn) Prabowo Subianto. Sementara itu Kyai Sonhaji, selain menjadi ketua Ranting NU Desa Peneket, tercatat pula sebagai pendiri LSM Pandawa yang mengarahkan perhatiannya pada pemberdayaan masyarakat petani di desanya.
- 29 Dalam kasus kelangkaan dan mahalanya harga pupuk di Kebumen, Dewan Tani intensif memediasi petani dengan cara hearing ke DPRD, audiensi ke PT Petrokimia dan ke pemerintah daerah.
- 30 Konsep masyarakat sipil, yang di Indonesia sering diidentikkan dengan LSM, berbeda atau terpisah pengertiannya dengan masyarakat politik. Pemikir demokrasi Larry Diamond misalnya, memberi tekanan definisi masyarakat sipil pada kemampuannya sebagai pihak penengah, antara ruang privat dan negara. Dus, masyarakat sipil bukan masyarakat parokial (individu dan keluarga), bukan pula masyarakat ekonomi dan berbeda dengan pengertian masyarakat politik. Lihat, Larry Diamond, 2003, *Developing Democracy: Toward Concilidation*, (Terjemahan), Yogyakarta, IRE Press, terutama pada tulisan tentang Masyarakat Sipil, halaman 278-279.
- 31 Para aktivis yang termasuk senior di Kebumen, saat ini selain penggerak roda organisasi masyarakat sipil, tercatat pula sebagai pengurus partai politik. Ada pula yang sebelumnya aktif di partai politik, sekarang beralih ke organisasi masyarakat sipil. Bahkan ada yang pernah mencalonkan diri sebagai calon legislatif pada Pemilu 2004, kini aktif menjadi motor salah satu organisasi masyarakat sipil di Kebumen.

2.2.2. Mengkampanyekan *Participatory Budgeting*

Gampil menjadi organ sipil baru yang dihuni oleh aktivis muda di Kebumen. Para aktivis senior, sengaja tidak melibatkan diri di Gampil, untuk memberi ruang pembelajaran bagi yang muda. Para senior tetap mendukung Gampil. Menjadi tandem dalam melakukan advokasi, maupun merekomendasikan aktor-aktor muda untuk bergabung di Gampil. Pilihan para aktivis “tua” ini untuk minggir, bernilai strategis bagi kaum muda. Pilihan itu pun memiliki bobot taktis, untuk mengembangkan sekumpulan masyarakat warga aktif (*active citizen*) di Kebumen.

Gampil yang lahir pada pertengahan tahun 2006, bukan hendak menyaingi FORMASI. Justeru atas sumbang pikir FORMASI dan Lakpesdam NU cabang Kebumen, Gampil diarahkan untuk mewadahi aktor secara lebih luas dan variatif. Sejak Gampil terbentuk, dinamika gerakan masyarakat sipil, yang sempat menyusut, terlihat semarak kembali. Para aktivis di Kebumen pun kembali menyemarakkan Musrenbang dan pembahasan APBD. Gampil ini menjadi ekperimentasi keterlibatan warga dalam memperbaiki tata kelola perencanaan dan penganggaran daerah.

Keragaman adalah realitas yang dimiliki Gampil. Latar belakang aktivisme budaya, sosial dan politik, maupun orientasi anggota Gampil, sering memicu adanya friksi. Friski dalam tubuh Gampil, tentu saja dimaknai sebagai gambaran adanya dinamika didalamnya. Puncak friksi tersebut ditandai dengan keluarnya beberapa LSM dari keanggotaan Gampil. Namun demikian, Gampil tetap menjadi magnet bagi kelompok-kelompok masyarakat yang sebelumnya tidak tahu keberadaan Gampil. Beberapa kelompok masyarakat sipil kemudian melibatkan diri dalam Gampil. Beberapa elemen yang bergabung, pasca pengunduran diri para aktor generasi awal Gampil, antara lain adalah Relawan Pejuang Demokrasi (Repdem), Forum Paguyuban Petani Kebumen Selatan (FPPKS), dan Serikat Masyarakat Pinggiran

(SMAPl). Kelompok SMAPl ini merupakan wadah dari para pengamen di kereta api jurusan Kebumen - Kutoarjo. Kelompok-kelompok inilah yang sampai sekarang, menjadi pilar Gampil dalam mengkampanyekan *participatory budgeting* (PB) di Kabupaten Kebumen.

Pengertian PB meliputi rangkaian proses perencanaan (Musrenbang) sampai penganggaran (APBD). Bagaimana potensi dan peluang PB dikembangkan di Kebumen? Bicara potensi berarti kita menghitung sumberdaya dan kapasitas yang tersedia. Dalam konteks ini yang dimaksud sumber daya adalah seperangkat regulasi, orang-orang di pemerintahan daerah dan orang-orang yang menyebar di tengah masyarakat. Perangkat regulasi tentang perencanaan daerah di kebumen baru sebatas pada UU No 25/2004 dan turunannya. Regulasi daerah yang spesifik mengatur perencanaan daerah belum dimiliki Kebumen. Kalangan birokrasi pemerintah daerah, meski membuka diri pada wacana perencanaan partisipatif, namun dalam praktiknya masih meminggirkan masyarakat. Perencanaan daerah di Kebumen berlangsung dalam situasi yang asimetris. Pihak pemerintah daerah menguasai data dan informasi, sedangkan masyarakat justru sebaliknya. Dalam konteks inilah, kehadiran Gampil dibutuhkan untuk merajut informasi (*information crafting*), agar relasi asimetris bisa direduksi. Situasi asimetris adalah “penyakit” yang selama ini menghalangi akses masyarakat pada proses penyusunan APBD yang *pro poor*. Akses dan kapasitas masyarakat diperlemah. Akibatnya, tidak efektif dalam memperlihatkan kebutuhan publik (*public demand*). Realitas seperti inilah, yang memandang penting kehadiran organ sipil seperti Gampil. Kapasitas Gampil harus kuat, agar peran sebagai “pembawa kabar” kebutuhan publik, berlangsung lancar dan efektif. Dalam memperkuat kapasitas, Gampil menempuh dua rute.

Pertama, penguatan kapasitas internal anggota Gampil. Penguatan kapasitas anggota Gampil dilakukan dengan menyelenggarakan serangkaian diskusi tematik, lokakarya Musrenbang partisipatif, pelatihan membaca dan analisis anggaran, serta beragam strategi advokasi. Dengan

kapasitas yang menguat, diharapkan perannya menjadi lebih efektif. Itu kira-kira logikanya. Aspek organisasi pun diperkuat. Gampil memilih bentuk struktur organisasi dengan kepemimpinan presidium. Mereka mempergunakan kepemimpinan presidium, dengan keyakinan dapat mengembangkan institusi yang kuat, mengedepankan kebersamaan, dan menerapkan prinsip-prinsip demokrasi.

Kedua, penguatan kapasitas kelompok spasial dan sektoral. Sebagai kelompok strategis, selama ini mereka hanya dipergunakan sebagai legitimasi Musrenbang. Gampil melihat realitas itu sebagai tindakan manipulasi negara terhadap rakyatnya. Rakyat yang lemah dan dimanipulasi kondisi realitasnya, merupakan bagian penting yang dipersoalkan oleh gagasan *participatory budgeting* (PB)³². Karena itulah, Gampil mengambil prakarsa untuk memperkuat pengetahuan, keterampilan dan kesadaran warga aktif di tingkat desa (spatial) maupun sektoral (kecamatan dan kabupaten). Hasil penguatan kapasitas ini kemudian dipergunakan untuk terlibat aktif dalam empat (4) area perencanaan dan penganggaran, yaitu; 1) Perencanaan program/kegiatan (*budget formulation*), 2) Pembahasan dan penetapan anggaran (*legislative budget discussion*), 3) Pelaksanaan anggaran (*budget implementation*), 4) Monitoring kinerja pelayanan publik (*performance monitoring*).

32 Pengalaman PB di Kota Porto Alegre, Brazil, memperlihatkan kondisi masyarakat warga yang terorganisir, aktif dan semarak melibatkan diri dalam perencanaan dan penganggaran. Pemerintah kota dan parlemen kota, memiliki preferensi yang kompak, bahwa masyarakat warga wajib dilibatkan dalam pembuatan kebijakan publik di kota tersebut. Lihat lebih lanjut deskripsi tentang hal ini, dalam buku yang disunting Sugeng Bahagijo dan Rusdi Tagaroa, *ibid.* Halaman 221-222

Tabel 2.3
Intervensi Gampil
Dalam Area Perencanaan dan Penganggaran Daerah

AREA	JENIS-JENIS INTERVENSI
Perencanaan Program/ Kegiatan (<i>Budget Formulation</i>)	Meningkatkan kapasitas anggota dan mitra
	Konsolidasi kelompok kewilayahan dan sektoral untuk mempengaruhi Musrenbang
	Merumuskan strategi Gampil untuk terlibat dalam forum SKPD
	Merumuskan strategi Gampil untuk terlibat dalam Musrenbang kabupaten
	Meumuskan strategi advokasi hasil Musrenbang kabupaten
	Advokasi hasil Musrenbang kabupaten ke DPRD
	Advokasi hasil Musrenbang kabupaten ke SKPD
	Advokasi hasil Musrenbang kabupaten ke kepala daerah
Pembahasan dan penetapan anggaran (<i>legislative budget discussion</i>)	Pelatihan analisis APBD
	Konsolidasi Gampil dan kelompok konstituen untuk advokasi anggaran
	Membaca dan menganalisis APBD
	Merumuskan naskah sanding RAPBD
	Desiminasi hasil analisis dan naskah sanding RAPBD
Pelaksanaan anggaran (<i>budget implementation</i>)	Pelatihan penelurusan belanja daerah
	Mendesiminasiikan dokumen APBD dalam format sederhana, informatif dan mudah difahami masyarakat awam
	Monitoring proyek –proyek pembangunan yang telah dianggarkan APBD
	Menelusuri kegiatan proyek APBD yang telah dilaksanakan
	Menyebarkan informasi tentang implementasi anggaran melalui poster
	Menerbitkan <i>booklet</i> tentang dokumen proyek APBD dan proses <i>procurement</i> (pengadaan barang dan jasa)

Monitoring kinerja pelayanan publik (<i>performance monitoring</i>)	Desiminasi tentang kondisi pelayanan publik dan persepsi warga atas kualitas pelayanan publik
	Melakukan survei kepuasan pengguna layanan kesehatan di Kebumen
	Melakukan survei penilaian warga terhadap kinerja pelayanan publik di Kebumen

Sumber : Diolah dari Skema Program PBET IRE, 2006

Dari tabel 2.3 tersebut nampak, bahwa area intervensi Gampil bersifat menyeluruh. Sungguh suatu area kerja masyarakat sipil yang sangat berat. Kerangka advokasi yang mengambil area kerja sedemikian, tergolong baru untuk Kabupaten Kebumen. Pengalaman sejauh ini memperlihatkan, bahwa kalangan LSM mengembangkan kerangka partisipasi penyusunan kebijakan, relatif masih bersifat sporadis. Tidak jarang diantara mereka justeru terlibat konflik, terutama jika urusannya mengenai akses program/kegiatan APBD. Fenomena ini menandakan bahwa mereka sendiri, yang hendak memberdayakan masyarakat, justeru belum berdaya. Karena itu, Gampil memilih jalan untuk mengorganisir dan konsolidasi elemen sipil, dalam rangka mengembangkan *participatory budgeting*. Sasaran yang dikonsolidasikan adalah kelompok-kelompok berbasis kewilayahan dan sektoral. Kelompok-kelompok inilah yang diharapkan menjadi agen masyarakat dalam menuntut kebutuhan publik di sektor pertanian, kesehatan, pendidikan dan isu-isu kewilayahan (desa, kecamatan).

Kelompok berbasis wilayah adalah warga desa yang aktif (*active citizen*) memikirkan perkembangan dan kemajuan wilayahnya. Mereka selama ini termasuk yang aktif mengikuti Musrenbang desa dan kecamatan. Tetapi mereka belum bisa berbuat banyak. Pada saat laju Musrenbang hanya formal-prosedural dan tidak menghasilkan perbaikan yang berarti, bagi pembangunan desa maupun wilayah kecamatan. Itulah masalah yang selama ini mereka hadapi. Karena itu, Gampil mengupayakan agar mereka memahami secara utuh tentang

mekanisme perencanaan dan penganggaran. Mereka pun diajak untuk mengkritisi tentang kerangka partisipasi yang sejauh ini telah berlangsung. Dengan cara seperti ini, upaya-upaya pengembangan PB bisa disemai dan dikembangkan, mulai dari tingkat desa dan kecamatan. Kerangka PB adalah tata kelola perencanaan dan penganggaran yang mempertemukan kepekaan (*sensitivity*) dan kepedulian (*awareness*), antara aktor pemerintah dan masyarakat, dalam mewujudkan APBD yang *pro poor* dan berkeadilan gender³³.

Untuk isu-isu sektoral, kerangka intervensi yang dilakukan kurang lebih sama. Mereka yang bekerja di sektor-sektor atau menaruh perhatian pada masalah sektoral, diorganisir dan dikonsolidasikan. Upaya seperti ini mulai dilaksanakan pada proses Musrenbang kecamatan³⁴ dan forum SKPD, yang membahas rencana program/kegiatan untuk tahun anggaran 2008. Gampil tidak sekedar melibatkan diri dalam proses Musrenbang, tetapi aktif pula mengidentifikasi permasalahan yang terjadi. Anggota Gampil dan mitranya yang terlibat, pada saat yang lain diajak melakukan evaluasi pelaksanaan Musrenbang dan forum SKPD. Forum evaluasi ini sekaligus dipakai untuk menyusun strategi, merumuskan isu sektoral yang prioritas dan mengatur delegasi yang akan terlibat dalam proses Musrenbang kabupaten³⁵.

Forum evaluasi yang diselenggarakan Gampil tersebut, tidak hanya dihadiri delegasi kecamatan saja, tetapi dari SKPD pun ada yang aktif menghadiri. Dengan demikian, forum ini lebih tepat dimaknai sebagai ruang komunikasi antar pelaku perencanaan. Pelaku perencanaan ini berasal dari masyarakat sektoral, aparat pemerintah desa, birokrasi kecamatan, maupun birokrasi SKPD. Melalui forum komunikasi

33 Kehendak Gampil untuk mewujudkan hal demikian, dapat dilihat dalam kertas kerja yang ditulis tim Gampil, 2007, "Membangun Sistem Perencanaan dan Penganggaran partisipatif di Kabupaten Kebumen," <http://borni.wordpress.com> atau <http://Gampil.blogspot.com>

34 Pada Musrenbang kecamatan yang diselenggarakan pada 16 hingga 28 Desember 2006, Gampil mengirimkan anggota dan mitranya, untuk terlibat aktif di 10 Kecamatan.

35 Dalam forum evaluasi seperti ini, sering kali para delegasi desa dan kecamatan menumpahkan pengalaman dan kekesalannya pada proses Musrenbang yang mempersulit dirinya sebagai wakil masyarakat. Mereka terus menerus gagal mengemban mandat sebagai delegasi desa atau kecamatan, tetapi setiap tahunnya selalu ditunjuk menjadi delegasi.

ini diketahui, bahwa yang menghadapi permasalahan perencanaan itu tidak hanya masyarakat, tetapi juga dirasakan kalangan birokrasi pemerintah daerah (SKPD)³⁶. Berangkat dari situasi yang demikian, maka strategi Gampil tidak hanya mengatur agar tuntutan usulan prioritas sektoral bisa lolos di Musrenbang kabupaten. Lebih luas dari itu, Gampil juga mengadvokasi SKPD untuk memperoleh informasi pagu indikatif anggaran, pada saat proses perencanaan berlangsung. Dalam mengembangkan mekanisme perencanananaan daerah, aspek regulasi maupun subtransi perencanaan, Gampil juga mengkomunikasikan ke pihak Bappeda³⁷.

Sementara itu, upaya Gampil dalam mengembangkan PB di Kebumen, terlihat mulai menampak melalui semarak masyarakat dalam keterlibatannya di Musrenbang. Dukungan Gampil terhadap keterlibatan masyarakat ini membuahkan beberapa cerita sukses. *Pertama*, memperjuangkan pelaku kerajinan pandan. Gampil mendukung perjuangan pengrajin pandan, melalui salah satu anggota dewan dari daerah pemilihan (Dapel) Karanganyar. Bukan melobi dewan lewat jalan belakang atau *bypass* perencanaan. Tetapi, membangun kolaborasi antara Gampil, pelaku kerajinan pandan³⁸ dan anggota DPRD,³⁹ untuk terlibat dalam forum SKPD Dinas Perindagkop⁴⁰. *Kedua*, mengawal usulan penyediaan sumur *pantek* (sumber air) untuk pengairan lahan

36 Permasalahan yang dialami SKPD dalam perencanaan adalah plafonisasi anggaran untuk SKPD yang tidak diinformasikan pada saat perencanaan. Plafon anggaran baru diketahui pada saat proses penganggaran berlangsung (RKA-SKPD). Sehingga banyak rencana program/kegiatan sektoral yang prioritas, harus dipangkas karena terbatasnya alokasi anggaran.

37 Pengalaman Gampil dalam mengadvokasi SKPD Perindagkop Kebumen memperlihatkan adanya perubahan besaran pagu anggaran, dari Rp 3,3 milyar menjadi Rp 4,4 milyar. Pengalaman lain adalah pada saat beberapa pokok pikiran Gampil tentang mekanisme perencanaan daerah di komunikasikan ke Bappeda. Pihak Bappeda menerima masukan tersebut dengan cara melibatkan Gampil dalam pembahasan draft regulasi daerah tentang perencanaan daerah.

38 Perwakilan dari pengusaha kerajinan pandan saat itu adalah Agus dari desa Grenggeng, Kec. Karanganyar

39 Anggota dewan tersebut berasal dari Partai Amanat Nasional yang berasal dari Kecamatan Karanganyar.

40 Usulan bantuan untuk pengrajin pandan, setelah diperjuangkan bersama, akhirnya terakomodir pada rahun anggaran 2007, sebesar 20.000.000,- dengan nomor rekening 2.07.2.06.01.16.08 yaitu fasilitasi pemberdayaan pengrajin anyaman pandan.

kering. Kegiatan itu berhasil dialokasikan dalam APBD 2008. *Ketiga*, memperjuangkan kegiatan penyediaan anggaran untuk subsidi pupuk dan penanganan pasca panen. Upaya tersebut berhasil memastikan adanya alokasi subsidi harga pupuk dan harga tunda jual gabah hasil panen, dalam APBD 2008.

2.2.3. Menembus Ortodoksi Penganggaran di Kebumen

Ruang partisipasi memang terbuka luas dalam proses perencanaan daerah (Musrenbang). Gampil pun telah memanfaatkan ruang itu dalam mengawal usulan kegiatan, seperti yang diceritakan di atas. Tetapi dalam catatan Gampil, ruang partisipasi tersebut akan menyempit, pada saat proses penganggaran. Sebagaimana kita ketahui, proses penganggaran dimulai dari pembahasan KUA-PPAS dan berakhir pada pelaporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD⁴¹. Kerangka regulasi penganggaran daerah, tidak tegas mengatur atau memberikan ruang partisipasi bagi masyarakat, dari awal sampai akhir. Hal inilah yang menyebabkan pihak TAPD (Tim Anggaran Pemerintah Daerah) dan Panggar DPRD, merasa tidak berkewajiban melibatkan masyarakat. Ruang untuk mengembangkan PB dalam domain penganggaran, nampak begitu sempit. Kerangka regulasi yang demikian inilah yang melanggengkan ortodoksi penganggaran daerah.

Gampil di Kebumen sebenarnya memiliki peluang untuk terhindar dari arus ortodoksi penganggaran. Karena adanya Perda No 53/2004 tentang Transparansi, Partisipasi dan Akuntabilitas. Dalam Perda tersebut, telah disetujui bahwa semua kebijakan publik dapat diakses oleh masyarakat. Terkait dengan jaminan tersebut, dalam praksis penganggaran daerah ternyata bertolak belakang. Masyarakat mengalami

41 Permendagri No 13/2006, yang kemudian direvisi oleh Permendagri No 59/2007, mengatur bahwa pengelolaan keuangan daerah meliputi: perencanaan dan penganggaran, panatausahaan dan pelaksanaan APBD, akuntansi dan pelaporan APBD, serta Perubahan APBD. Dari kerangka regulasi ini, nampak bahwa penganggaran berlangsung secara simultan dari penyusunan KUA PPAS sampai dengan pelaporan penggunaan APBD.

kesulitan untuk mengakses dokumen penganggaran⁴², terlebih lagi niatan untuk terlibat dalam proses penganggaran. Hanya dengan strategi dan pendekatan khusus, akses dokumen tersebut bisa diperoleh. Gampil termasuk yang tergiur untuk memakai jalur khusus ini. Meski sebenarnya, hal ini sebagai strategi untuk memupuk keyakinan mereka dalam advokasi anggaran. Jalur khusus yang dilalui adalah ber-audiensi dengan DPRD Kebumen⁴³.

Audiensi ke DPRD dimanfaatkan Gampil untuk menumpahkan kejengkelannya, atas perilaku Pemda yang menutup rapat dokumen APBD. Pihak DPRD merespon positif, atas kehendak Gampil untuk mendorong akses yang mudah atas dokumen-dokumen penganggaran. Respon positif itu muncul, karena pihak DPRD pun mengalami hal yang serupa. Menyikapi realitas yang ironi tersebut, Gampil mengajak berkoalisi dengan DPRD. Koalisi tersebut dimaksudkan untuk mendesak pemerintah daerah supaya mengembangkan akses yang mudah atas dokumen-dokumen penganggaran. Koalisi Gampil-DPRD ini juga dimaksudkan sebagai jembatan komunikasi antara wakil rakyat dengan masyarakat sipil. Melalui koalisi ini, Gampil bisa memperoleh akses informasi dan dokumen APBD dari pihak DPRD.

“Saya sangat berterima kasih, karena ada pihak masyarakat yang berinisiatif untuk bersama-sama memajukan Kabupaten Kebumen. Karena itu saya menerima ajakan berkoalisi ini. Mata kami hanya 2 untuk satu orang, 45 orang berarti hanya 90 mata yang siap untuk mengawasi seluruh kegiatan penyelenggaraan pembangunan daerah. Kita jelas tidak akan mampu mencermatnyai sampai dengan hal yang detl. Karena itu, berkoalisi atau bekerja sama untuk memperjuangkan hak dan kebutuhan masyarakat, menjadi peluang yang menjanjikan⁴⁴”.

42 Dokumen penganggaran yang paling sulit di akses adalah dokumen RKA-SKPD, DPA-SKPD, dan dokumen-dokumen teknis pengadaan barang dan jasa.

43 Dilaksanakan pada tanggal 31 Mei 2007.

44 Slamet Marsum, Fraksi Partai Golkar

Optimisme yang tergambar dalam penuturan anggota DPRD tersebut, selang satu tahun kemudian, pada saat penganggaran tahun 2008, menghadirkan perubahan yang nyata. Panitia anggaran DPRD akhirnya mendapatkan akses dokumen teknis rencana anggaran yang disusun SKPD (RKA SKPD)⁴⁵. Dengan akses dokumen yang mudah tersebut, tentu memudahkan bagi Panggar DPRD untuk mencermati RAPBD. Hanya saja, akses itu baru dimiliki Panggar DPRD. Sedangkan masyarakat tetap saja harus menelan pil pahit, karena masih sulit untuk mengakses dokumen penganggaran.

Pil pahit yang harus ditelan masyarakat, menandakan bahwa pihak pemerintah daerah belum berkehendak untuk melibatkan masyarakat dalam pengelolaan keuangan daerah. Fenomena itu harus menjadi pengetahuan dan kesadaran publik. Karena itu, Gampil memanfaatkan jalur media massa, baik cetak maupun elektronik. Selain menjalin kerjasama dengan media massa, Gampil pun menitipkan seputar informasi, data dan analisis APBD pada situs milik Indipt (<http://indiapt.org>). Indipt online, adalah media elektronik yang dikelola LSM Indipt, yang tercatat juga sebagai bagian dari Gampil. Secara mandiri, Gampil pun membuat situs dengan alamat <http://Gampil.hlogspot.com>. Melalui jaringan dunia maya inilah, kerja-kerja Gampil dengan segala cerita duka dan lara, didokumentasikan dan disebarluaskan.

2.3. Mengembangkan Jaringan dan Keberlanjutan

Organisasi masyarakat warga, seperti Rewang dan Gampil, dalam kerangka pengembangan *participatory budgeting* (PB) menjadi prasyarat utama. Organisasi ini dibutuhkan untuk merangkai beragam informasi (*information crafting*) terkait dengan regulasi, sistem, prosedur dan mekanisme perencanaan maupun penganggaran daerah. Untuk memerankan sebagai *information crafting*, ternyata bukan pekerjaan yang

⁴⁵ Wahid Setiawan dari fraksi PDIP mendapatkan beberapa dokumen RASK setelah melayangkan surat permohonan dokumen RASK ke dinas-dinas yang terkait dengan komisinya (komisi B). Dari beliaulah Gampil mendapat akses dokumen yang selama hamper dua tahun ini tidak pernah bisa diakses.

mudah. Selalu ada kendala dan tantangan. Karena itu, dalam konteks ini yang sangat dibutuhkan, adalah mengembangkan jejaring dengan pihak-pihak lainnya.

Rewang memperluas jejaringnya mulai dari tingkat kabupaten sampai tingkat propinsi. Di tingkat kabupaten, jejaring yang dijalin adalah elemen masyarakat sipil, partai politik, DPRD dan aktor-aktor kunci di birokrasi pemerintah daerah. Sementara itu, di tingkat propinsi Rewang terlibat pada FPPBJ (Forum Pemantau Pengadaan Barang dan Jasa). Forum tersebut dibentuk Rewang bersama-sama dengan LOD (Lembaga Ombudsman Daerah), LOS (Lembaga Ombudsman Swasta), dan beberapa LSM di Yogyakarta. Membangun jejaring pun dilakukan oleh Gampil. Jejaring yang dibangun Gampil berbasis pada isu, misalnya isu pembentukan komisi partisipasi dan kampanye efektifitas SHBJ untuk mencegah pemborosan daerah. Berdasarkan isu-isu yang diwacanakan tersebut, Gampil membangun aliansi atau persekutuan dengan pihak-pihak yang memiliki komitmen yang sama. Untuk isu komisi partisipasi, beberapa elemen masyarakat seperti NU, kelompok sektoral dan partai politik merapat ke Gampil. Demikian pula GAPENSI Kebumen, pro aktif mengajak Gampil untuk mengkampanyekan perbaikan dalam perumusan dan penggunaan SHBJ.

Bagi Rewang dan Gampil, dengan aktif memperluas jaringan seperti digambarkan di atas, keduanya semakin dikenal dan dipercaya keberadaannya oleh pihak lain. Hal seperti ini secara simultan akan berdampak positif bagi keberlanjutan mereka, terlebih dalam membangun aliansi untuk mewujudkan *participatory budgeting* di daerah tersebut. Bagaimana mereka mempersiapkan keberlanjutan dirinya dan agenda kerjanya?

Dalam hal merumuskan skema keberlanjutan, mereka berdua sama-sama menempuh penguatan internal. Baparticipatory budgetingik dalam aspek organisasi, sumberdaya dan agenda strategis yang akan dilakukan. Rewang dan Gampil memperkuat organisasi dengan cara membuat AD/ART, membuat badan hukum organisasi, dan

menyusun kepengurusan baru. Formalisasi organisasi akhirnya menjadi pilihan mereka. Karena tantangan nyata dalam mengembangkan *participatory budgeting*, terletak pada kemampuan mengorganisir dan mengkonsolidasikan kekuatan masyarakat warga. Masyarakat warga yang aktif, seperti Rewang dan Gampil ini, merupakan prasyarat dasar untuk pengembangan *participatory budgeting*. Mereka menyadari prasyarat seperti ini. Karenanya, mereka pun menempa diri untuk memperkuat pengetahuan, keterampilan dan komitmen. Mereka akan berada pada garis terdepan, untuk melanjutkan pengembangan *participatory budgeting*. Dihadapannya telah menanti barisan birokrasi pemerintah daerah, yang berpengalaman, terorganisir, memiliki pengetahuan dan keterampilan teknokrasi yang teruji. Mereka harus “bertarung”. Pertarungan inilah yang sekarang harus dihadapi dan dimenangkan mereka.

Bab 3

Jalan Berliku Perencanaan Daerah

"...Yang mau diajak berpikir di desa itu nggak ada, apalagi di kecamatan. Pengalaman saya waktu menjabat sebagai camat, saya sudah upayakan mengajak berbagai pihak, seperti dosen, orang kaya dan sebagainya, tetapi mereka tetap saja tidak hadir di Musrenbang..".

(Susanto, Kepala Kantor PMD Bantul)

Setelah organisasi masyarakat warga tersedia dan diperkuat kapasitasnya, sebagaimana Rewang dan Gampil, langkah berikutnya adalah mempergunakan organisasi tersebut untuk dijadikan agent of change. Arena perubahan yang menjadi target pertama kali adalah perencanaan daerah. Bagian ini berusaha untuk memaparkan pengalaman, capaian dan pelajaran yang bisa dipetik dari proses intervensi yang dilakukan Rewang dan Gampil pada saat perencanaan daerah.

3.1. Menyoal Musrenbang

Pernyataan pejabat pemerintah di atas menunjukkan, bahwa Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) mulai dijauhi masyarakat. Pejabat itu tidak salah kata, karena sebagian besar masyarakat pun sekarang merasa "jengkel" dengan Musrenbang. Musrenbang hanya "akal-akalan". Musrenbang Cuma buang-buang anggaran. Musrenbang

hanya formalitas, *nggugurke kewajiban*. Dan seterusnya. Bukan hanya di Bantul dan Kebumen. Daerah lain pun kurang lebih memiliki cerita yang sama, tentang Musrenbang ini. Banyak kalangan sebenarnya telah membahas masalah seputar Musrenbang ini. Dari diskusi kecil di komunitas desa, kelompok sektoral, sampai dalam bentuk perhelatan seminar maupun lokakarya bertaraf nasional. Kerangka aturan, pedoman dan petunjuk teknis mengenai Musrenbang juga semakin diperbaharui. Bahkan, para donor internasional pun, semakin gesit mengupayakan segala kemungkinan, agar Musrenbang menjadi "daya tarik" warga masyarakat. Namun, Musrenbang tetap saja masih "dibenci" sekaligus "dirindukan".

Benci tetapi rindu, pantas disandang Musrenbang. Dimana-mana, ketika berbicara Musrenbang, orang-orang sering melontarkan perasaan benci, jengkel, dan sumpah serapah lainnya. Tetapi, pada saat yang sama, orang-orang tersebut berharap adanya perbaikan atas mekanisme Musrenbang itu. Hal ini menandakan, bahwa Musrenbang itu tetap dibutuhkan. Jika demikian adanya, apa yang salah dalam diri Musrenbang? Karena yang menganggap Musrenbang itu bermasalah, ada di mana-mana, berarti tidak tepat kalau oknum birokrasi atau masyarakat yang disalahkan. Maksudnya, Musrenbang bermasalah bukan sekedar oknum birokrasi yang tidak becus. Bukan pula masyarakat yang tidak mau diajak berpikir tentang perencanaan pembangunan. Tetapi, kesalahan itu terjadi pada sistemnya. Jika sistemnya yang bermasalah, lantas bagaimana memperbaharuihnya?

Sistem perencanaan daerah yang sekarang berlaku¹, menghendaki adanya Musrenbang dari desa sampai kabupaten. Orang desa diharuskan merumuskan usulan prioritas skala desa dan sektoral. Apa saja kebutuhan yang bisa didanai APBDes? Apa saja yang didanai APBD? Selama ini, daftar isian tersebut secara tertib dibuat oleh desa. Tetapi pada saat

1 Sistem perencanaan daerah mempergunakan kerangka hukum UU No 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN), UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan Peraturan Pemerintah No 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah.

dokumen perencanaan daerah ditetapkan dalam bentuk RKPD², orang desa dan kelompok sektoral harus mau menerima kenyataan. Usulannya yang terperinci berdasarkan prioritas kebutuhan paling mendasar, tidak muncul tertulis di RKPD itu. Peristiwa pahit ini, berlangsung terus menerus setiap tahunnya.

Cerita getir orang desa dan kelompok sektoral dalam mengikuti Musrenbang, terekam pula di Kabupaten Bantul dan Kebumen. Kegiatan *assesment* untuk mempersiapkan program PBET di awal tahun 2006, merangkum cerita getirnya Musrenbang. Dua kabupaten ini ternyata diselimuti pula permasalahan di seputar Musrenbang. Kami mendatangi beberapa LSM lokal, memperoleh cerita bahwa Musrenbang tidak partisipatif. Pada saat berkunjung ke pemerintahan desa, kami "dicurhati" bahwa Musrenbang tidak memihak mereka, tidak mengakomodir usulan desa dan Musrenbang hanya kewajiban formalitas tahunan. Begitu ber-audiensi dengan Bappeda, kami gantian dilaporkan bahwa Musrenbang telah berlangsung seperti peraturan yang berlaku, Musrenbang perlu ditingkatkan dalam menampung partisipasi masyarakat, dan Musrenbang akan terus diperbaiki. Sedangkan pada saat berkunjung ke DPRD, kalangan politisi ini tetap mengarahkan "sudut tembakannya" ke mekanisme Musrenbang yang dimonopoli birokrasi, Musrenbang tidak konsisten dan pihak eksekutif mendominasi Musrenbang³.

Dari gambaran cerita di atas, nampaknya saling tuding antar pemangku kepentingan dalam Musrenbang, berlangsung dalam tensi yang cukup tinggi. Cerita yang terjadi di Bantul dan Kebumen itu, jika dikaitkan dengan cerita-cerita getir di seputar Musrenbang yang berlangsung di daerah lain, menambah isyarat bahwa latak

2 RKPD adalah Rencana Kerja Pemerintah Daerah. Dokumen perencanaan daerah yang merekapitulasi seluruh rencana kerja (Renja) Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), hasil dari rangkaian Musrenbang desa, kecamatan, forum SKPD dan Musrenbang kabupaten.

3 Hasil-hasil dari kegiatan "preliminary assesment" dan "public awareness" di Bantul dan Kebumen, di awal program PBET, memperlihatkan rangkaian narasi di masing-masing pihak pemangku kepentingan perencanaan daerah.

permasalahannya berada pada sistemnya. Sistem perencanaan daerah terbukti masih memungkinkan berlangsungnya manipulasi, dominasi, pemangkasan, pengambilan keputusan secara tertutup, dan praktik buruk lainnya⁴. Bahkan, lebih substantif lagi, sistem perencanaan daerah yang mengharuskan perencanaan sektoral disusun berjenjang dari desa ke kabupaten, menemui kendala yang nyata.

Ragam permasalahan yang memhelit sistem perencanaan daerah tersebut, direspon oleh program PBET, dengan memberi "alamat" ke perencanaan dan penganggaran partisipatif. Secara spesifik, alamat perencanaan partisipatif itu dirujuk dari pengalaman berharga *participatory budgeting* (PB) yang dipraktikkan Kota Porto Alegre, Brasil. Langkah menginisiasi pengembangan perencanaan partisipatif, sejenis PB, bukan tidak mungkin. Terlebih pilihan lokasi PBET, Kabupaten Bantul dan Kebumen, telah terlebih dulu memiliki prasyarat dasar untuk melembagakan PB⁵. Prasyarat dasar yang dimaksud adalah regulasi daerah (PERDA) yang mencerminkan komitmen pemerintah daerah untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang transparan, partisipatif dan akuntabel. Kerangka regulasi adalah pijakan dasar dalam menata sistem agar berlangsung teratur dan terjaga keberlanjutannya. Karena itu, mengadaptasi kebaikan PB, untuk dikembangkan di daerah yang telah menjamin asas partisipasi dalam tata pemerintahannya, sangat cocok dan memiliki prospek baik.

Alasan utama menginisiasi pengembangan perencanaan partisipatif, sebenarnya lebih karena alasan-alasan yang berdimensi faktual dan

4 Bandingkan dengan kajian yang ditulis Dedi Haryadi mengenai pelebagaan perencanaan dan penganggaran partisipatif, yang diawali dari mendiagnosis bahwa system perencanaan pembangunan yang berlaku saat ini dihinggapai masalah. Lebih lanjut silahkan baca, Dedi Haryadi, "*Pengalaman Porto Alegre dan Isu-Isu Strategis dalam Pengembangan Perencanaan dan Penganggaran Partisipatif di Indonesia*", salah satu tulisan dalam buku yang disunting Sugeng Bahagijo dan Rusdi Tagaroa, 2005, "*Orde Partisipasi: Bunga Rampai Partisipasi dan Politik Anggaran*", Jakarta, Perkumpulan PraKarsa

5 Regulasi daerah tersebut sebenarnya produk hukum yang dihasilkan oleh proyek "*Indonesia Local Governance Reform (ILGR)*", yang didukung oleh Bank Dunia. Praktik PB di Kota Porto Alegre sendiri diinisiasi oleh pemerintahan lokal yang dibentuk dari koalisi politik partai kiri tengah *Partido dos Tribaldores*.

aktual. Secara faktual sistem perencanaan daerah yang dijalankan melalui Musrenbang, memiliki permasalahan nyata dalam aspek partisipasi. Sedangkan aktual yang dibutuhkan publik adalah kehendak untuk bisa terlibat aktif dalam perencanaan dan penganggaran daerah. Dari dua dimensi inilah, urgensi diperlukannya perencanaan partisipatif. Untuk melembagakan perencanaan daerah yang partisipatif, tentu membutuhkan rujukan pengalaman nyata dalam hal serupa. Karena itulah, rujukan yang digunakan adalah praktik PB di Kota Porto Alegre dan model sejenis PB di belahan dunia lainnya.

Belajar dari kisah sukses PB tersebut, program PBET memfokuskan pengembangan perencanaan partisipatif melalui penguatan warga aktif (*active citizen*) yang terorganisir, pro aktif, terlatih, berjejaring dan memiliki kapasitas teknokratis yang baik. Dengan memfokuskan kepada pengorganisasian dan pengembangan kapasitas warga aktif, diharapkan bisa menumbuhkan kondisi *effective public demand*⁶, dalam tata kelola perencanaan dan penganggaran daerah. Kondisi tuntutan publik sejauh ini masih terkendala oleh mekanisme Musrenbang yang formal, elitis, dan prosedural. Sehingga tidak bisa efektif. Karena itu, rangkaian kegiatan PBET lebih didedikasikan untuk melembagakan tuntutan publik agar berlangsung efektif melalui Musrenbang. Upaya yang ditempuh PBET selama 21 bulan, tentu menghasilkan beragam cerita dan pengalaman. Ragam cerita dan pengalaman tersebut tentu memuat beberapa pelajaran menarik. Oleh karena itu, bagian tulisan ini difokuskan untuk mengungkap pelajaran berharga di seputar perencanaan daerah. Pelajaran berharga ini, diharapkan bisa ditemukan melalui tiga arena, yaitu; a) arena institusi perencanaan daerah, b) arena pemanfaatan hasil-hasil perencanaan, c) arena aktor dan kontestasi antar aktor.

3.2. Institusi Perencanaan Daerah

Institusi perencanaan daerah yang dimaksud dalam pembahasan

6 Ibid. halaman 186-187

ini, adalah regulasi yang mengatur perencanaan (sistem dan mekanismenya) dan organisasi-organisasi yang memperoleh kewenangan otoritatif melaksanakan perencanaan daerah. Sehingga pada bagian ini fokus pengungkapannya adalah seputar bekerjanya regulasi dan organisasi perencanaan daerah. Bagaimana regulasi perencanaan daerah (UU No 25/2004) difahami dan dipergunakan dalam merumuskan program/kegiatan tahunan di Kabupaten Bantul dan Kebumen? Bagaimana organisasi-organisasi pemangku kepentingan perencanaan daerah menjalankan perannya? Bagaimana relasi yang berlangsung antara organisasi pemangku perencanaan daerah dengan aktor-aktor strategis?

Untuk menjawab tiga pertanyaan di depan, ada baiknya kita awali dengan melihat kembali konsep dasar perencanaan. Perencanaan secara konseptual didefinisikan sebagai suatu proses memilih dan memilih prioritas tindakan, berdasarkan sumber daya yang dimiliki, guna mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan di masa datang.

Konsepsi tadi menegaskan bahwa dalam suatu proses perencanaan, setidaknya ada lima prinsip dasar yang harus terpenuhi. *Pertama*, memilih atau membuat pilihan. Prinsip ini menghendaki bahwa perencanaan adalah proses memilih prioritas atau memilih alternatif yang dapat digunakan untuk mencapai tujuan. *Kedua*, mengalokasikan sumber daya. Dalam prinsip ini memuat pengertian bahwa perencanaan adalah optimalisasi pemanfaatan sumber daya alam, manusia, dan penganggaran. Bisa juga diartikan, bahwa perencanaan adalah pengumpulan dan analisis data sumber daya yang tersedia. *Ketiga*, berorientasi mencapai tujuan. Pada prinsip dasar ini, perencanaan diartikan tindakan untuk mencapai tujuan. Karena itu, tujuan yang hendak diraih harus jelas (dimensi ekonomi, politik, sosial, ideologi atau kombinasi dari semuanya). *Keempat*, berelevansi dengan masa yang akan datang. Artinya, tindakan yang sedang dilakukan erat kaitannya dengan capaian-capaian yang hendak diraih pada masa-masa berikutnya. *Kelima*, merupakan kegiatan yang terus-menerus (kontinyu). Prinsip ini

menegaskan bahwa dalam proses perencanaan dan pelaksanaan sering diperlukan reformulasi rencana atau memperbaiki rencana kegiatan yang telah dirumuskan sebelumnya.

Apakah konsepsi perencanaan tadi termanifestasikan di dalam UU No 25 Tahun 2004 tentang SPPN? Secara tekstual, bisa dikatakan regulasi tersebut telah mematuhi kelima prinsip dasar perencanaan⁷. Sistem perencanaan pembangunan nasional (SPPN) mengelompokkan proses perencanaan menjadi dua bagian, yaitu perencanaan pembangunan oleh pemerintah daerah dan perencanaan pembangunan oleh pemerintah pusat⁸. Namun, hal substantif yang menjadi hambatan dalam pelaksanaan sistem perencanaan pembangunan nasional ini, justru terletak pada mekanisme tahapan pelaksanaannya. Mekanisme perencanaan daerah misalnya, mempergunakan tahapan musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang) desa, Musrenbang kecamatan, Forum SKPD dan Musrenbang kabupaten.

Secara substantif, mekanisme perencanaan ini bermaksud merumuskan suatu tindakan sektoral (perencanaan sektoral), tetapi dilakukan secara kewilayahan (perencanaan spatial). Kehendak seperti inilah yang justru menjadi hambatan substantif di dalam melaksanakan perencanaan daerah. Kendala yang melekat (*embedded*) di dalam mekanisme ini adalah keterjangkauan berpikir (*world of view*) para pelaku perencanaan di desa dan kecamatan yang terbatas, untuk menyelami persoalan dan kebutuhan sektoral pada level kabupaten. Orang desa dan kecamatan, hanya mampu mencandera persoalan skala wilayah, sulit untuk menjangkau urusan sektoral di kabupaten. Dari aspek ini nampak, bahwa SPPN memuat kendala yang melekat secara intrinsik sejak dilahirkannya.

7 Undang – Undang No 25 Tahun 2004, dalam Pasal 1 ayat 1, mendefinisikan perencanaan sebagai suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumberdaya yang tersedia.

8 Periksa muatan yang terkandung di dalam UU No 25/2004 Pasal 1 ayat 3.

3.2.1. Ruang Partisipasi yang (Masih) Gelap

Bagaimana PBET mempergunakan SPPN yang ternyata secara intrinsik bermasalah? Program PBET sejauh ini mempergunakan SPPN untuk memaksimalkan partisipasi masyarakat warga dengan sentuhan kerja-kerja teknokrasi dan politik. Mekanisme Musrenbang yang didisain SPPN, memang telah membuka ruang partisipasi. Namun, ruang partisipasi yang dibuka SPPN, adalah kategori ruang yang diselenggarakan pemerintah (*invited space*), sebagaimana dipaparkan oleh Cornwall⁹.

Melalui *invited space* tersebut, Program PBET mengupayakan perbaikan proses Musrenbang dan hasil-hasilnya. Upaya tersebut, ditempuhnya melalui strategi mengkonsolidasikan warga aktif (*active citizen*). Konsolidasi warga aktif di Kebumen melalui wadah yang dinamai Gampil (Gabungan Masyarakat Sipil) dan di Bantul melalui Rewang (Rembug Warga Peduli Anggaran). Argumentasi dasar dari konsolidasi warga aktif ini adalah, bahwa perencanaan dan penganggaran partisipatif hanya akan berlangsung, kalau tersedia organisasi warga yang aktif¹⁰. Tentu itu salah satu prasyarat, masih ada prasyarat lain, yaitu kerangka regulasi perencanaan yang memberi ruang partisipasi, komitmen pemerintah daerah dan parlemen lokal terhadap partisipasi warga. Sebagai wadah bergabungnya warga aktif, Rewang dan Gampil, diharapkan bisa berpartisipasi aktif dalam melakukan perencanaan daerah, bersama-sama dengan jajaran birokrasi dan parlemen.

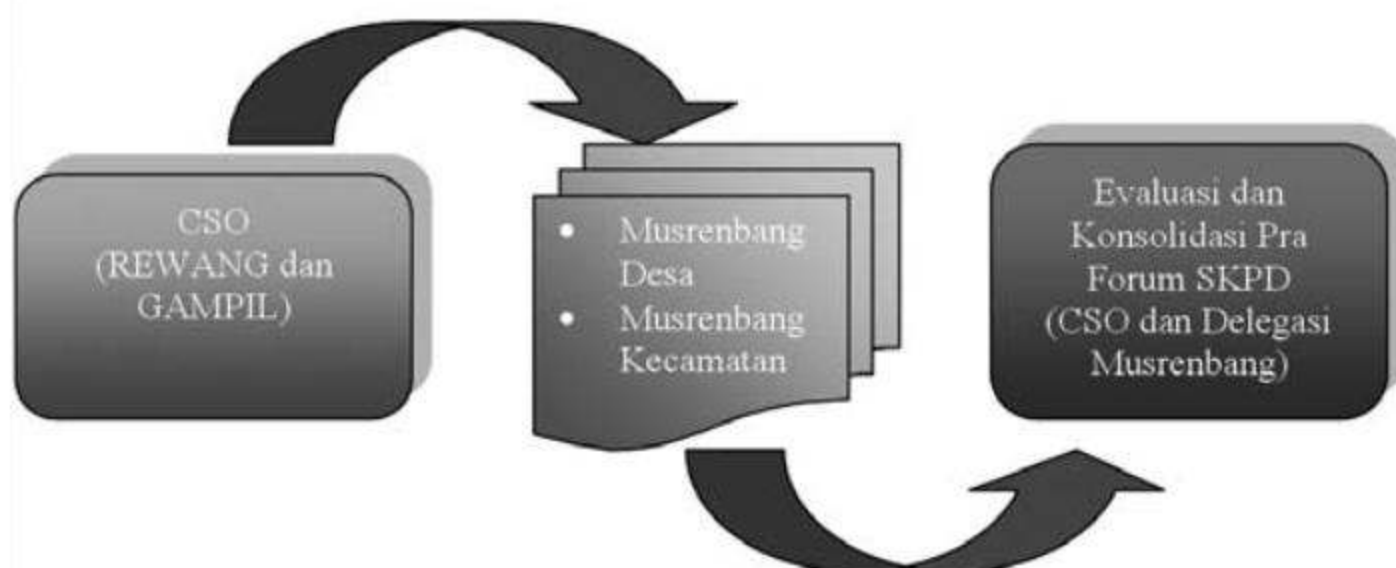
9 Pemaparan tentang konsep *invited space* ini, dapat ditemukan dalam tulisan Juni Tamrin, "Menciptakan Ruang Baru bagi Demokrasi Partisipatif: Dinamika dan Tantangannya", yang merupakan bagian dari kumpulan tulisan dalam buku "Orde Partisipasi: Bunga Rampai Partisipasi dan Politik Anggaran", 2005, yang diterbitkan oleh Perkumpulan PraKarsa Jakarta. Konsepsi *invited space* sendiri bisa ditelusuri melalui tulisan Cornwall, 2004, "Introduction: New Democratic Space? The Politics and Dynamics of Institutionalized Participation", salah satu tulisan dalam "IDS Bulletin, Vol 35 Number 2, April 2004"

10 Bandingkan dengan beberapa analisis mengenai keberhasilan *participatory budgeting* di Porto Alegre, Brasil, melalui buku yang disunting Sugeng Bahagijo dan Rusdi Tagaroa, 2005, "Orde Partisipasi: Bunga Rampai Partisipasi dan Politik Anggaran", Jakarta, Perkumpulan PraKarsa, terutama dalam tulisannya Sugeng Bahagijo, *Inovasi Pemerintah, Partisipasi Warga dan Politik Partai: Relevansi Participatory Budget Kota Porto Alegre, Brazil, bagi Kota-Kota di Indonesia*, khususnya halaman 211-213

Partisipasi aktif tersebut telah dilaksanakan melalui; a) desiminasi mekanisme dan proses Musrenbang, b) kegiatan *participant observer* dalam Musrenbang, c) Mengorganisir kelompok berbasis spatial dan sektoral, d) mengkonsolidasi delegasi Musrenbang desa dan kecamatan, e) mengawal hasil-hasil Musrenbang, dan f) melakukan penelusuran konsistensi hasil Musrenbang. Program PBET tidak terbatas mendorong partisipasi aktif warga, namun menjalin komunikasi aktif pula dengan media, partai politik, DPRD dan tentu birokrasi pemerintah daerah. Apa saja yang bisa dipelajari dari upaya melembagakan keterlibatan warga dalam Musrenbang?

Kami mengajak Rewang dan Gampil, untuk mengikuti Musrenbang desa dan kecamatan (Gambar 1). Masing-masing warga aktif, dianjurkan untuk terlibat aktif di Musrenbang desa dan kecamatan, dimana secara administratif mereka menjadi salah satu warganya. Sebagaimana warga aktif sudah "langganan" menjadi peserta Musrenbang, namun banyak juga warga aktif yang belum pernah sama sekali mengikuti Musrenbang. Berbekal pengetahuan tentang SPPN yang diperkuat melalui lokakarya perencanaan partisipatif, mereka "turun gelanggang" dengan misi mulia memperbaiki kualitas proses dan hasil perencanaan wilayah¹¹.

Gambar 1
Tahapan CSO Terlibat di Musrenbang



11 Dalam SPPN tidak terlalu diperjelas mengenai perencanaan wilayah dan perencanaan sektoral. Namun, jika dicermati Musrenbang desa dan kecamatan, pada hakekatnya adalah perencanaan wilayah (spatial planning). Sementara itu, hasil-hasil Musrenbang kecamatan yang dibawa ke forum SKPD dan Musrenbang kabupaten, merupakan praktik perencanaan sektoral.

Ada proses evaluasi yang dilakukan pasca keterlibatan di dalam Musrenbang desa dan kecamatan. Dari pengalaman terlibat aktif di dalam Musrenbang wilayah tersebut, ada hal-hal menarik yang kami temukan. Hal – hal menarik tersebut berkaitan dengan; a) Musrenbang tidak melakukan evaluasi (penyampaian informasi rinci) tentang pelaksanaan program/kegiatan tahun sebelumnya, b) informasi indikatif mengenai program, kegiatan dan pagu anggaran dari pemerintah kabupaten, tidak disampaikan secara rinci, detail dan *well information*, c) ruang dialog/berdebat diantara warga tidak terbangun secara sehat, cenderung terjadi dominasi elit, d) birokrasi perencanaan berperan minimalis (formal) dalam memfasilitasi Musrenbang. Padahal, jika kita bercermin pada praktik perencanaan partisipatif di Porto Alegre, beberapa hal yang menjadi catatan menarik kami di atas, justeru menjadi prasyarat utama berlangsungnya *participatory budgeting* (PB).

Dalam mekanisme Musrenbang¹², beberapa hal yang kami catat tersebut menjadi prasyarat penting untuk bisa merumuskan masalah dan kebutuhan prioritas. Prasyarat penting yang tidak terpenuhi secara baik itu, menyebabkan proses dan hasil perencanaan desa dan kecamatan diragukan kualitasnya. Dengan kualitas perencanaan yang diragukan ini, perjalanan delegasi dan dokumen perencanaan akan menghadapi tantangan yang lebih berat. Alih-alih diakomodir oleh proses perencanaan sektoral, forum SKPD dan Musrenbang kabupaten, daftar usulan kegiatan sektoral dari wilayah berpeluang diabaikan. Mengapa? Karena usulan kegiatan sektoral dari desa dan kecamatan, tidak dipandu secara baik oleh birokrasi dan dokumen perencanaan daerah¹³. Akibatnya, perencanaan dari bawah sering tidak *nyambung* (*mis-match*), dengan arah dan prioritas kebijakan pemerintah daerah.

12 Lihat PP No 8 Tahun 2008 tentang Perencanaan Daerah, khususnya Pasal 18 dan 20. Begitu juga lihat dalam Permendagri No 66 Tahun 2007 tentang Perencanaan Pembangunan Desa, khususnya Pasal 10. Secara rinci, lihat pula SEB No 0008/M.PPN/01/2007 dan 050/264A/SJ tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Musrenbang Desa.

13 Praktik PB di Kota Porto Alegre, birokrasi pemerintah kota (bahkan wali kota) bersedia menemui warga di pertemuan-pertemuan wilayah untuk mendengarkan dan menyampaikan informasi program maupun anggarannya. Lihat, Ibid. Halaman 211

Usulan kegiatan sektoral dari desa dan kecamatan, mudah dimentahkan, karena alasan *mis-match* tersebut.

Ironinya, dokumen-dokumen perencanaan daerah yang tidak terdesiminasi dengan baik di Bantul dan Kebumen, dianggap bukan sebagai masalah. Padahal justru tiadanya informasi seperti itu, diyakini sebagai sumber masalah munculnya *mis-match* dan *missing link*, diantara dokumen hasil Musrenbang. Hal ini berlangsung terus setiap tahun. Seorang Camat di Kebumen berujar, bahwa seharusnya perwakilan SKPD di kecamatan, berperan memberikan informasi tentang program dan pagu anggaran di Musrenbang desa dan kecamatan¹⁴. Meskipun menurutnya hal tersebut tidak mudah dilakukan. Karena SKPD sendiri belum tentu siap dengan dokumen tersebut, dan birokrasi yang bertugas di kecamatan memandangnya sebagai janji kepada masyarakat.

Mencermati adanya persoalan seperti itu, Gampil dan Rewang mengupayakan agar pemerintah daerah, memperbaiki mekanisme penyampaian informasi dokumen-dokumen perencanaan daerah di dalam Musrenbang desa dan kecamatan. Meskipun hal itu masih sulit dijangkau. Terbukti upaya yang ditempuh ternyata masih bertepuk sebelah tangan. Birokrasi perencanaan daerah di Bantul, masih saja memandang abai terhadap dokumen-dokumen yang dimaksud. Berbeda halnya dengan birokrasi perencanaan di Kebumen, yang telah lebih maju dengan merumuskan adanya pagu indikatif dan kuota kecamatan pada saat Musrenbang kecamatan¹⁵.

Tim perencanaan Rewang pernah menelusuri terhadap ketersediaan dokumen data dan informasi dari kabupaten. Mereka menemukan bahwa dokumen prioritas program, kegiatan dan pagu anggaran, tidak disampaikan dalam Musrenbang desa¹⁶. Dokumen yang dimaksud, meliputi :

14 Gampil, FGD penulisan buku PBET, 2008

15 Gampil, FGD penulisan buku lesson learn PBET, 2008

16 Rewang, kegiatan evaluasi Musrenbang desa tahun 2007

1. Dokumen RPJM Desa / RKD
2. Dokumen ADD
3. Prioritas SKPD
4. SRTPK
5. Prioritas Pembangunan. Kecamatan

Temuan itu ternyata terjadi pula dalam penyelenggaraan Musrenbang di kecamatan. Seorang warga di Kecamatan Bambanglipuro Bantul, yang berpengalaman mengikuti Musrenbang kecamatan, melontarkan suatu pernyataan yang menarik :

Permasalahan di dalam proses perencanaan (Musrenbang) yang paling utama itu adalah, pemerintah daerah kurang melakukan sosialisasi RPJMD Bantul dan SEB mengenai pelaksanaan Musrenbang kepada masyarakat luas¹⁷

Ruang gelap. Begitu, kata yang tepat untuk menggambarkan proses Musrenbang desa dan kecamatan (Gambar 2). Ruang gelap itu terjadi karena dokumen-dokumen strategis tersebut tidak “memedarkan sinar” ketegasan dan kepastian arah perencanaan daerah.

Gambar 2
“Ruang Gelap” Musrenbang



17 Rewang, kegiatan evaluasi Musrenbang kecamatan tahun 2007

Dalam ruang gelap, praktik partisipasi tidak memiliki makna yang berarti. Terlebih lagi, partisipasinya masih mengandalkan representasi. Politik representasi ini pun memunculkan persoalan tersendiri. Aktor-aktor representasi, tidak jarang bertindak atas nama individu, guna memaksimalkan kepentingannya dalam mengakses sumberdaya yang tersedia. Berpijak dari temuan seperti ini, Rewang dan Gampil berinisiatif mengusulkan kepada Bappeda Bantul, untuk mengambil langkah-langkah berikut ini :

1. Menyebarkan SEB Mendagri dan Bappenas/PPN, ke desa-desa oleh kantor PMD.
2. Memastikan desa mengetahui Alokasi Dana Desa (ADD), sehingga masyarakat kembali percaya kepada Musrenbang.
3. Jadwal Musrenbang desa dan kecamatan di sosialisasikan kepada masyarakat luas.

Tidak mudah bagi Bappeda menuruti anjuran Rewang tersebut. Langkah *top down* tersebut sangat mengandaikan, bahwa para SKPD kabupaten tertib menyusun dokumen dan "berani" membuat indikasi program, kegiatan serta alokasi anggarannya. Faktor "keberanian" inilah yang tidak ditampilkan selama ini. Ketika kami menanyakan hal ini kepada seorang camat di Kabupaten Kebumen, tidak ada jawaban yang *clear* darinya¹⁸. Padahal dia lama bekerja di SKPD yang tupoksinya meliputi perencanaan desa dan kecamatan. Dia pun memandang, bahwa dokumen-dokumen perencanaan dan informasi strategis sejauh ini belum disampaikan secara baik kepada masyarakat luas di desa dan kecamatan. Menurutny, dokumen perencanaan dari kabupaten penyampaiannya masih terbatas kepada tokoh-tokoh desa dan kecamatan, itu pun tidak komplit dan tidak informatif. Akhirnya, meskipun ada informasi dari dokumen perencanaan, tidak banyak membantu memperbaiki kualitas perencanaan *spatial* di desa dan kecamatan. Ruang Musrenbang desa dan

18 Gampil, FGD penulisan buku *lesson learn*, 2008.

kecamatan, tetap masih gelap. Inilah tantangan perbaikan mekanisme perencanaan daerah yang hendaknya menjadi agenda mendesak bagi semua pemangku kepentingan.

Kotak 2

Sarjono, peserta kegiatan Evaluasi Musrenbangcam Dapel II Bantul menuturkan, bahwa pengertian “kebutuhan” dan “kepentingan” antara masyarakat dan pemerintah masih belum sama. Pengalaman Sarjono dalam mengikuti Musrenbangcam adalah buktinya. Seringkali, usulan dari desa tidak dianggap penting atau tidak menjadi prioritas kecamatan dan kabupaten, padahal masyarakat desa menganggapnya sebagai kebutuhan dasar yang mendesak.

3.2.2. Keterlibatan Warga

Perdebatan tentang keterlibatan warga (*civic engagement*) dalam tata pemerintahan, berdekatan sekali dengan perbincangan mengenai partisipasi warga. Ada yang berpendapat bahwa pengertian *engagement* jauh lebih luas, dibandingkan *participation*¹⁹. Kami tidak dalam posisi memperbandingkan dua wacana tersebut. Dalam bahasan ini, kami sedang berkonsentrasi untuk mengelaborasi praksis keterlibatan warga di dalam proses perencanaan dan penganggaran daerah. Karena kepentingannya seperti itu, maka dua istilah tersebut kami gunakan saling bergantian.

Kehadiran warga aktif (*active citizen*) yang terorganisir, seperti Rewang dan Gampil, nampak terasa dalam proses perencanaan dan penganggaran. Secara substantif, elemen warga aktif seperti ini, yang dibutuhkan oleh skema *participatory budgeting*²⁰. Sejauh mana peran

19 Lihat Hetifah Sj. Sumarto, *Membangun Partisipasi Warga dalam Tata Pemerintahan Daerah di Indonesia: Praktik, Kebijakan dan Agenda*, LGSP, Jakarta, 2008, halaman 1.

20 Pengalaman, kelembagaan dan prasyarat-prasyarat yang dibutuhkan *participatory budgeting* di Porto Alegre, secara menarik dituliskan oleh Sugeng Bahagijo. Lihat lebih lanjut dalam,

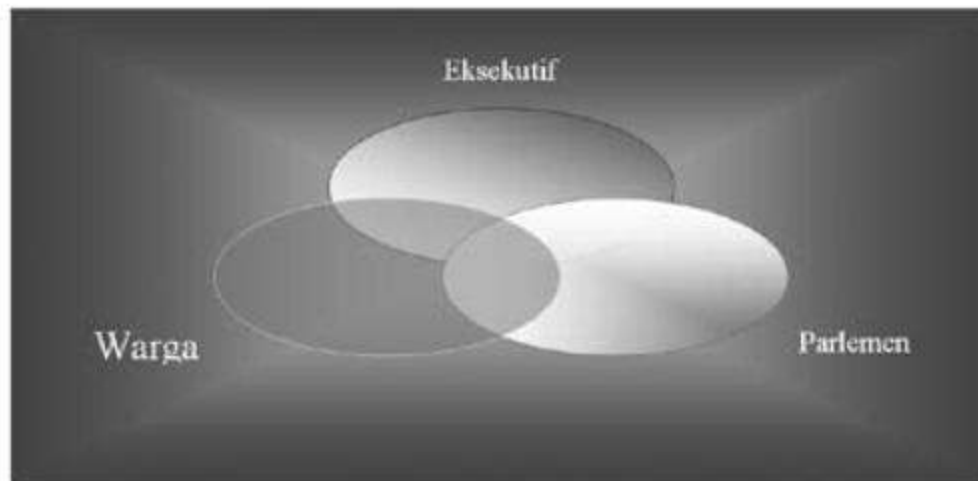
warga aktif ini dalam sistem perencanaan daerah yang berlangsung di Kabupaten Bantul dan Kebumen? Pertanyaan ini harus dijawab, melalui penjelasan yang hati-hati. Agar, tidak memunculkan klaim ataupun penghakiman yang naif.

Sejauh yang kami peroleh di kabupaten Bantul dan Kebumen, sebutan warga aktif yang terorganisir dan progresif²¹, belum tersedia secara definitif. Warga aktif yang progresif adalah sekumpulan warga yang terorganisir dan secara sukarela peduli pada persoalan-persoalan masyarakat, seperti kesehatan, pendidikan, pertanian, listrik, anak-anak dan seterusnya. Dari warga aktif yang progresif inilah, kota Porto Alegre di Brazil memperoleh pengalaman luar biasa menjalankan perencanaan partisipatif (Gambar 3). Begitu pun yang dirasakan oleh Kota Kelara di India. Kembali ke Bantul dan Kebumen. Dua daerah ini memang mengalami "panen" kelompok masyarakat sipil. Tetapi, progresifitas mereka masih dibilang pasang surut. Bahkan, bisa dikatakan, mereka terfragmentasi ke dalam beragam kepentingan, orientasi dan strategi gerakan. Kondisi inilah yang menuntun kami untuk memprakarsai melakukan konsolidasi elemen sipil melalui Rewang dan Gampil. Wadah inilah yang dimimpikan sebagai elemen warga aktif yang progresif.

Sugeng Bahagijo dan Rusdi Tagaroa, 2005, "*Orde Partisipasi: Bunga Rampai Partisipasi dan Politik Anggaran*", Jakarta, Perkumpulan PraKarsa, terutama dalam tulisannya Sugeng Bahagijo, *Inovasi Pemerintah, Partisipasi Warga dan Politik Partai: Relevansi Participatory Budget Kota Porto Alegre, Brazil, bagi Kota-Kota di Indonesia*, khususnya halaman 205-222

21 Dalam skema *Participatory Budgeting* (PB) yang dilaksanakan di banyak negara, terutama Porto Alegre, "warga aktif progresif" merupakan pilar utamanya. Analisis mengenai ini secara bagus dilakukan oleh Dedi Haryadi, *Pengalaman Porto Alegre dan Isu-Isu Strategis dalam Pengembangan Perencanaan dan Penganggaran Partisipatif di Indonesia*, salah satu tulisan dalam buku yang disunting Sugeng Bahagijo dan Rusdi Tagaroa, 2005, "*Orde Partisipasi: Bunga Rampai Partisipasi dan Politik Anggaran*", Jakarta, Perkumpulan PraKarsa.

Gambar 3
Relasi Keterlibatan Ideal dalam PB



Rewang dan Gampil tidak bergerak di dalam ruang kosong. Mereka menjalankan misi *civic engagement* di dalam arena yang diliputi ragam pertarungan kepentingan. Karena itu, mereka harus berjibaku dengan komitmen politik Bupati dan politisi di parlemen daerah, orientasi birokrasi dalam perencanaan dan penganggaran, serta kepentingan kelompok sektoral maupun wilayah yang masih berserakan. Dari seluruh arena pertarungan tersebut, bisa dikatakan, masing-masing pihak masih mengidap "kemiskinan" perspektif tentang perencanaan partisipatif. Akibatnya, masing-masing menafsirkan mekanisme perencanaan sesuai dengan kepentingannya sendiri-sendiri. Dalam kaitannya dengan memberi dan membuka ruang partisipasi warga, lebih tepat jika disebut sebagai pedang bermata dua. Satu sisi seolah membukakan ruang partisipasi, namun sisi lainnya, hanya untuk memperoleh legitimasi atas tuntutan skema tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Di dalam lensa konseptual mengenai ruang partisipasi, perlakuan yang mendua ini, mengingatkan kita pada resiko partisipasi politik melalui ruang yang disediakan negara (*invited space*)²².

Meski praksis partisipasi seperti itu adanya, kami terus mengupayakan agar Rewang dan Gampil lekas menjadi organ warga

22 Lihat tulisan Cornwall, 2004, "Introduction: New Democratic Space? The Politics and Dynamics of Institutionalized Participation", salah satu tulisan dalam "IDS Bulletin, Vol 35 Number 2, April 2004"

aktif yang progresif dalam perencanaan dan penganggaran. Kami mengajak mereka untuk selalu kritis terhadap mekanisme dan proses perencanaan dan penganggaran, tanpa menanggalkan semangat kemitraan. Inilah yang kami sebut sebagai strategi bermitra secara kritis (*critical partner*). Strategi ini mengandalkan kerja-kerja kemitraan, guna mengupayakan perbaikan. Model advokasi seperti ini, tidak asal teriak, tidak asal kritis, dan mengabaikan data. Kemitraan seperti ini *ora waton sulaya*²³. Bagi birokrasi daerah, pilihan strategi ini, relatif mudah mereka terima. Salah seorang birokrasi di Dinas Pendidikan Kabupaten Bantul membandingkan, bahwa Rewang cara kerjanya tidak seperti LSM lain, yang sering berkonfrontasi kepada pemerintah²⁴. Kami pun merasakan, melalui strategi *critical partner*, komunikasi dengan pihak SKPD menjadi relatif lancar.

Namun, komunikasi yang lancar bukan berarti semuanya beres. Ada saja yang merasa terusik oleh kehadiran Rewang dan Gampil ini. Seperti dituturkan salah seorang aktivis Rewang:

*Tidak semua dinas di kabupaten, welcome menerima kehadiran Rewang. Meskipun aktivitas Rewang tidak keluar dari mekanisme yang ada, dan bertujuan untuk membantu kinerja pemerintah daerah, respon dari pemerintah daerah secara keseluruhan dirasa masih belum memadai. Bahkan, masih banyak dinas-dinas yang menutup akses Rewang untuk mendapatkan dokumen-dokumen pendukung aktivitas perencanaan pembangunan daerah*²⁵.

Perangai birokrasi seperti diceritakan aktivis Rewang itu menandakan, bahwa di dalam birokrasi pemerintah daerah komitmen terhadap pelibatan warga dalam tata pemerintahan, masih payah. Hal seperti ini menjadi perintang bagi *governance reform*. Tentu, dibutuhkan

23 Idiom orang Jawa yang kurang lebih bermakna, tidak asal bertengkar atau *hantam karma*.

24 Rewang, FGD penulisan buku *lesson learn*, 2008.

25 Ibid

komitmen kepala daerah untuk menghalau perintang seperti ini. Namun sayang, arena itu masih sulit ditembus oleh kami, selama menjalankan program PBET.

Kotak 3

Dahono, peserta kegiatan Evaluasi Musrenbangcam Dapel III Bantul), menegaskan bahwa metode lobi dan pengajuan proposal telah mencederai proses Musrenbang. Maka wajar jika masyarakat sekarang ini tidak mau susah-susah terlibat dan melibatkan diri dalam Musrenbang. Melalui lobi dan proposal, biasanya lebih menjanjikan keberhasilannya dibandingkan melalui Musrenbang. Inilah yang membuat masyarakat desa pesimis terhadap Musrenbang.

Selain rintangan birokrasi, keterlibatan warga dalam Musrenbang, harus berhadapan pula dengan "jalur pintas". Jalur pintas menjadi tantangan tersendiri bagi upaya melembagakan keterlibatan warga. Musrenbang yang diselimuti ketidak-pastian, harus "berkompetisi" dengan mekanisme perencanaan "swasta" yang mengandalkan lobi dan pengajuan proposal langsung ke para pemangku kebijakan. Di Kabupaten Bantul, hal seperti ini justru di beri angin segar. Usulan prioritas desa yang tidak lolos di RKPD, bisa menembusnya dengan mekanisme proposal bantuan stimulan ke Bagian Administrasi Pembangunan. Meski ada prasyarat harus dirumuskan dulu di Musrenbang desa, hal seperti ini menambah kebingungan masyarakat. Mau ikut Musrenbang atau berdiam diri menunggu waktu pengajuan proposal bantuan stimulan. Upaya yang dilakukan Pemda Bantul tersebut justru turut mendistorsi pelembagaan Musrenbang partisipatif.

3.3. Jalan Terjal Pasca Musrenbang

Pasca Musrenbang tiba, selalu dihantui oleh ketidakpastian. Baik itu Musrenbang desa, kecamatan, maupun kabupaten. Bertahun-tahun, bisa jadi suatu kebutuhan dasar tertentu selalu bertengger pada

prioritas nomor satu. Bukannya berarti kebutuhan itu setiap tahun ada. Tetapi, setiap pasca Musrenbang kabupaten, dokumen RKPD tidak pernah mencantumkan kata-kata kegiatan tersebut. Maka setiap tahun diusulkan, setiap tahun pula ditanggalkan usulan itu. Cerita seperti ini adalah "opera nasib" Musrenbang di banyak daerah. Orang desa adalah pihak yang sering menelan pil pahit hasil Musrenbang. Begitu juga kelompok-kelompok sektoral yang rajin mengikuti Musrenbang kecamatan dan forum SKPD. Jalan begitu terjal, pada saat pasca Musrenbang desa dilalui.

Kami pun menemukan jalan terjal itu di Kabupaten Bantul dan Kebumen. Begitu melintasi Musrenbang desa, delegasi yang terdiri dari 5 elit desa itu, bersiap-siap memasuki Musrenbang kecamatan. Delegasi desa sebenarnya tim perumus, yang berperan penting memverifikasi usulan sektoral desa untuk dibawa ke Musrenbang kecamatan. Kebumen tertolong oleh adanya dokumen RPJMDes, yang telah dimiliki sebagian besar desa. Sehingga verifikasi bisa mempergunakan dokumen tersebut dan oleh siapa pun. Tetapi, bagi Bantul yang belum memiliki dokumen RPJMDes, verifikasi usulan harus dilakukan secara cermat dan oleh tim delegasi. Kami menemukan di Bantul, peran delegasi desa tidak sehebat yang dijanjikan dalam SEB menteri Bappenas dan Mendagri. Mereka rata-rata memahaminya, hanya berperan mewakili desanya di Musrenbang kecamatan. Dokumen hasil Musrenbang desa, yang mencermati dan memverifikasi justru lebih banyak diperankan oleh perangkat desa. Dalam konteks inilah peluang manipulasi bisa saja terjadi.

Melihat gelagat delegasi desa yang minimalis ini, kami sebenarnya mencoba untuk mengkonsolidasi mereka. Hal ini dilandasi oleh realitas yang menunjukkan, bahwa delegasi desa pada dasarnya orang-orang yang berhaluan kewilayahan, namun akan "bertarung" untuk memperebutkan kebutuhan sektoral. Harapannya, mereka bisa "berargumentasi secara komprehensif atas usulan sektoral yang akan diperjuangkan di Musrenbang kecamatan dan forum SKPD. Tetapi sayang, para delegasi

desa yang mengikuti konsolidasi, tidak semuanya berkomitmen secara baik terhadap persoalan-persoalan sektoral. Kebanyakan mereka malah mengedepankan ego desanya masing-masing. Begitu halnya yang ketika, konsolidasi itu dilakukan untuk kelompok sektoral (Bagan 1). Harapannya, dengan konsolidasi sektoral akan terbangun komitmen bersama mengenai isu-isu prioritas sektoral di lingkup kecamatan dan kabupaten. Tetapi, lagi-lagi harapan itu kandas pada orientasi pribadi yang jauh lebih mendominasi. Hanya saja, ada “berkah” yang tersembunyi. Sebagian orang sektoral dan kewilayahan yang memiliki komitmen kuat, malah bergabung dengan Rewang maupun Gampil. Konsolidasi kewilayahan dan sektoral, malah memperoleh aktor-aktor baru, yang merupakan warga aktif dan bersedia bergabung di Rewang dan Gampil.

Bagan 1
Isu Pembangunan dan Peran Delegasi

	Isu Kewilayahan	Isu Sektoral
Delegasi Desa	Memahami dan menguasai data secara baik	Sebatas persoalan sektor di desanya, sulit memahami persoalan sektoral secara luas
Delegasi Kecamatan	Pengetahuan dan pemahaman persoalan bias kedinasan atau asal tempat tinggal	Persoalan sektor yang difahami, terbatas pada lingkup kecamatan

Sumber : Diolah dari berbagai dokumen

Peran delegasi yang tidak bisa maksimal mengemban misi, sebagaimana didambakan oleh kerangka regulasi Musrenbang, menyebabkan nasib usulan desa dan kecamatan tidak menentu. Terlebih, dalam mekanisme forum SKPD dan Musrenbang kabupaten, penyelenggaraannya lebih mengedepankan aspek formalitas dan

prosedural. Perdebatan argumentasi dan pemetaan masalah secara cermat, yang relatif berlangsung di Musrenbang desa dan kecamatan, tidak berlangsung di tingkat kabupaten. Nuansa formalitas dan prosedural ini berlanjut pada saat panitia Musrenbang menunjuk dan memerankan delegasi forum SKPD dan tim perumus Musrenbang kabupaten.

Kotak 4

Seorang aktivis LSM di Kebumen menuturkan. Peserta forum SKPD maupun Musrenbangkab yang telah disetujui untuk menjadi tim perumus dan delegasi forum di Musrenbangkab tidak pernah dilibatkan dalam perumusan hasil SKPD. Akibatnya, masyarakat sipil tidak bisa mengawal usulan masyarakat bawah secara maksimal. Bahkan, dia menengarai bahwa SKPD pada dasarnya telah menyiapkan tim perumus bayangan yang sudah ada “klik” dengan SKPD. Selain itu, dia juga kesal dengan sikap pemerintah yang tidak transparan berkaitan dengan pagu indikatif dan dana-dana dari pusat untuk daerah. Hal ini merusak proses perencanaan di tingkatan bawah.

Sebenarnya kebutuhan terhadap delegasi atau tim perumus pasca Musrenbang adalah guna mengawal hasil-hasil Musrenbang itu sendiri. Mengapa harus dikawal? Kita semua tahu, bahwa persoalan utama di perencanaan dan penganggaran daerah adalah terjadinya asimetri informasi dan absennya tuntutan publik²⁶. Persoalan asimetri informasi pasca Musrenbang diatasi melalui pemeranan delegasi atau tim perumus. Rewang dan Gampil mempergunakan delegasi sebagai arena mengawal usulan. Pilihannya adalah mengirim para anggotanya untuk bisa menjadi delegasi atau tim perumus pasca Musrenbang. Namun, sebagaimana yang dilontarkan seorang aktivis LSM di atas, sejauh

26 Dedi Haryadi, 2005, halaman 188

ini delegasi tiada peran dan hanya untuk pemenuhan standar formal administrasi. Ketiadaan peran delegasi atau tim perumus, menyebabkan tuntutan publik yang terdokumentasikan melalui Musrenbang, menjadi rawan disalahgunakan. Akhirnya, dokumen akhir dari Musrenbang (RKPD) belum tentu mengakomodasi usulan sektoral dari wilayah desa, kecamatan dan kelompok sektoral. Bagan 2 berikut ini bisa menjadi gambaran mengenai nasib usulan sektoral dari tiga desa di Bantul.

Bagan 2
Nasib Usulan Sektoral Pasca Musrenbang

DESA	JUMLAH USULAN DESA	Musrenbang Kec		Musrenbang Kabupaten		Dokumen RKPD	
		Diakomo- dir	Tidak Diakomo- dir	Diakomo- dir	Tidak Diakomo- dir	Diakomo- dir	Tidak Diakomo- dir
Kebon- agung	14	9 (64,3%)	5	8 (57,1%)	6	3 (21,4%)	11
Seloharjo	9	9 (100%)	0	1 (11,1%)	8	1 (11,1%)	8
Tirto- nirmolo	51	27 (52,9%)	24	26 (50,9%)	25	17 (33,3%)	34

Sumber : Analisis Rewang, 2007

Dari bagan 2 terlihat, bahwa nasib usulan sekotral melalui proses Musrenbang desa, akhirnya hanya diakomodir oleh RKPD kurang dari 35 persen. Proses perjalanan usulan sektoral ini belum berakhir, karena masih ada mekanisme penganggaran yang sering juga menyeleksi usulan sektoral. Data konsistensi hasil Musrenbang ini, oleh Rewang digunakan sebagai alat komunikasi dengan masyarakat, pemerintah desa dan Bappeda. Masyarakat dan pemerintah desa terkejut dengan data ini, dan sangat berharap Rewang bisa membantu mengawalinya sampai akhir proses penganggaran. Tetapi, pihak Bappeda justeru berpikiran, bahwa usulan-usulan yang tidak diakomodir sebagai pertanda kalau usulan

tersebut tidak sesuai dengan arah prioritas pemerintah kabupaten.

Perbedaan persepsi mengenai kebutuhan prioritas, yang menyebabkan tidak terakomodirnya usulan desa di RKPD, berlangsung terus setiap tahun. Padahal, nalar orang desa cenderung memahami bahwa usulan yang telah dirumuskan seharusnya diakomodir oleh kabupaten. Mempertimbangkan persoalan yang terus mendera nasib usulannya itu, maka warga masyarakat dan elit desa, sekarang ini cenderung untuk mempergunakan segala cara dan jalan guna memastikan kebutuhannya itu menjadi proyek APBD. Bagan 3 di bawah ini memberikan deskripsi mengenai tiga rute usulan sektoral, yang polanya sama terjadi di Kabupaten Bantul dan Kebumen.

Bagan 3
Tiga Rute Usulan Sektoral

Aspek	Rute Formal	DPRD	Proposal
Pembuat Usulan	Masyarakat desa, kelompok sektor	Kader partai, elit komunitas, pemerintah desa	Komunitas warga, kelompok sektoral, pemerintah desa
Cara Penyampaian	Musrenbang desa, Musrenbang kec.	Lobbi ke anggota DPRD yang dikenal	Mengajukan ke Bupati & SKPD
Pengawal Usulan	Delegasi desa, Delegasi kec., Rewang dan Gampil	Anggota DPRD	Birokrasi yang dikenal, kepala desa, elit komunitas
Produk Akhir	Dokumen RKPD	Usulan Anggota DPRD	Daftar Usulan Kegiatan

Sumber : Diolah dari berbagai informasi di Bantul dan Kebumen

Nampak terlihat bahwa perencanaan daerah selain menempuh rute formal (Musrenbang), warga dan elit warga juga mempergunakan jalur tempuh politik (lobbi ke DPRD) dan menembus berikade birokrasi melalui proposal langsung ke elit daerah dan birokrasi. Hal ini menyebabkan perencanaan daerah menjadi tidak terarah dan pada saat tertentu mengalami "benturan". Rute formal Musrenbang merupakan 'jalur tradisional' yang terbukti tidak nyaman dilalui masyarakat. Warga cenderung beralih mempergunakan jalur tempuh politik melalui DPRD dan atau rajin mengajukan proposal kegiatan ke SKPD dan Bupati. Tiga jalur ini pada saat penganggaran sangat berpotensi bertemu dan menimbulkan pertarungan kepentingan diantara mereka.

3.4. Aktor dan Kontestasi antar Aktor

Perencanaan daerah sejauh yang ditemukan di dalam program PBET, merupakan arena yang sangat terbuka bagi semua aktor dengan berbagai macam kepentingan. Ada yang membangun kerja-kerja teknokrasi, politik, dan partisipasi. Namun banyak pula yang memiliki kepentingan pragmatis mengejar proyek-proyek pembangunan pemerintah daerah. Para aktor ini dengan jurusnya masing-masing berupaya menggiring Musrenbang agar sesuai dengan kepentingannya. Aktor yang berkepentingan di Musrenbang, seperti yang kami temukan pula di Bantul dan Kebumen, benar-benar nyata adanya. Mereka saling berebut pengaruh untuk meraih kemenangan atas agenda-agendanya. Para aktor tersebut berkontestasi. Kontestasi antar aktor tersebut mencakup elemen dari desa, kelompok sektor, birokrasi kecamatan, birokrasi kabupaten, politisi partai dan DPRD, serta aktor-aktor yang bergerak di sektor swasta/bisnis. Bagaimana kontestasi antar aktor ini diletakkan dalam kerangka *participatory budgeting (PB)*?

Kerangka konsep dan pengalaman PB di banyak tempat menunjukkan praksis yang bersinergi, antara aktor satu dengan lainnya. Artinya, semangat yang dikedepankan bukan kontestasi, tetapi

negosiasi²⁷. Secara umum, dalam beberapa aspek kontestasi, Kabupaten Kebumen dan Bantul memiliki derajat kontestasi yang relatif sama. Hanya saja, ada kondisi yang memberikan peluang lebih luas bagi masyarakat sipil di Kebumen, karena birokrasi memiliki sensitifitas wacana partisipasi warga yang cukup menjanjikan. Menyadari derajat kontestasi antar aktor yang tinggi tersebut, maka kami mencoba membangun komunikasi secara baik dengan semua pihak. Dalam proses perencanaan, komunikasi yang kami jalankan adalah melalui pertukaran data, informasi dan perspektif kepada semua aktor yang berkepentingan. Misalnya, menyampaikan SEB Menteri/Kepala Bappenas dan Mendagri tentang pelaksanaan Musrenbang, kepada para kepala desa, aktivis sosial di desa dan kelompok-kelompok sektoral.

Kami menemukan data bahwa pada saat Musrenbang desa, kontestasi antar-aktor desa tidak begitu terlihat. Tetapi dari hasil Musrenbang yang diajukan ke kabupaten dapat dilihat, bahwa usulan pembangunan desa masih banyak berorientasi pada pembangunan fisik. Artinya, karakteristik pembangunan desa masih mencerminkan kehendak golongan menengah ke atas daripada golongan menengah ke bawah. Kelompok-kelompok masyarakat dari golongan menengah ke bawah memang terlibat dalam Musrenbang desa, tetapi mereka gagal mengidentifikasi permasalahan yang dihadapi dan lebih cenderung mengindentikkan dirinya sebagai bagian dari kelompok masyarakat yang ada di atasnya yang melihat ukuran-ukuran 'keberhasilan' dan penyelesaian persoalan semata-mata dari fisik. Jika pun ada usulan pembangunan fisik yang bersentuhan langsung dengan usaha pengentasan kemiskinan, rute yang dilalui sangat jauh untuk menjangkau akar persoalan yang dihadapi masyarakat.

Dalam konteks seperti di atas, Musrenbang desa sebenarnya masih menjadi arena bagi kelas menengah ke atas, untuk mendapatkan 'subsidi'

27 Motivasi dan strategi para aktor dalam menjalankan PB di Kota Porto Alegre, misalnya, antara aktor politik, aktor sosial, dan birokrasi memiliki ragam. Mulai dari yang ideologis, upaya mewujudkan keadilan sosial, sampai mewujudkan good governance. Lihat tulisan Dedi Haryadi, dalam buku, "Orde Partisipasi: Bunga Rampai Partisipasi dan Politik Anggaran", khususnya halaman 183.

dari negara. Proses dan para aktor Musrenhang, belum berorientasi lebih strategis dalam hal menyelesaikan akar persoalan yang dihadapi masyarakat, terutama strata menengah ke bawah. Dari sudut pandang tatakelola Musrenbang, letak permasalahannya adalah belum optimalnya peran fasilitator Musrenbang desa dalam mengelola forum.²⁸ Akibatnya, masyarakat sendiri tidak menyadari bahwa hasil Musrenbang cenderung bias kepentingan golongan menengah ke atas meskipun orientasi yang hendak dituju adalah untuk kepentingan menengah ke bawah. Maka, wajar jika dalam Musrenbang desa hampir-hampir tidak ada perdebatan antara masyarakat dari golongan menengah ke atas dengan golongan menengah ke bawah. Jikapun ada perdebatan, pendekatan kompromi menjadi pilihan yang sering dilakukan.²⁹

Kontestasi antar-aktor mulai terasa ketika pelaksanaan Musrenbang di tingkat kecamatan. Setidaknya, ada tiga aktor peserta Musrenbang kecamatan yakni wakil dari desa, SKPD, dan kelompok-kelompok sektoral. Ketiga aktor ini saling bersaing dan berebut argumentasi agar program-program usulan yang dibawa dari desa bisa masuk dalam skala prioritas untuk diusulkan dalam Musrenbang kabupaten. Dus artinya, dalam Musrenbang kecamatan antardesa mulai saling bersaing untuk memperebutkan program pembangunan dari kabupaten. Ego dan sentimen kewilayahan (desa) yang dibawa oleh wakil-wakil desa, membuat daya tawar mereka kepada kabupaten menjadi lemah. Desa terjebak pada kepentingan sempit desanya saja. Jika perlu wakil-wakil desa akan saling menjatuhkan untuk mendapatkan kue anggaran pembangunan. Dampaknya, solidaritas antardesa menjadi semakin

28 Hasil advokasi terhadap musrenbang desa yang dilakukan Rewang di Desa Kebonagung, Seloharjo, dan Tirtonirmolo tersimpulkan bahwa fasilitator musrenbangdes belum mampu memerankan fasilitasi musrenbang secara benar sesuai dengan kebutuhan musrenbangdes itu sendiri.

29 Kompromi mudah dilakukan bukan karena kesamaan identitas yang sama sebagai warga desa yang terpinggirkan oleh kabupaten, namun lebih karena golongan masyarakat menengah ke bawah tidak bisa menemukan jalan keluar bagi mereka sendiri atas persoalan yang mereka hadapi. Sehingga mereka menerima begitu saja solusi yang disodorkan oleh golongan masyarakat yang ada di atasnya serta menganggap solusi tersebut adalah yang paling tepat mengatasi problem yang dihadapi.

merosot dan dominasi kabupetan semakin menguat. Dalam situasi semacam inilah pendekatan teknokrasi yang dibawa SKPD menjadi dominan mengalahkan partisipasi yang tumbuh dari bawah.

Di tingkat kabupaten aktor-aktor yang bermain menjadi semakin kompleks. Musrenbang kabupaten dan —terutama—perumusan program di RKPD dan pembahasan KUA merupakan arena yang sulit dijangkau oleh masyarakat. Berbagai usulan yang dihimpun melalui Musrenbang kecamatan kerap kali hilang tanpa bekas ketika sudah masuk dalam Musrenbang kabupaten, RKPD, dan KUA. Pada rute terakhir inilah dokumen perencanaan pembangunan yang sudah tersusun secara rapi dari bawah terdistorsi oleh kepentingan sektoral yang menggunakan pendekatan teknokrasi. Alih-alih memperjuangkan aspirasi dari masyarakat, dinas-dinas di kabupaten cenderung terjebak pada ego sektoral birokrasi.

Di Bantul dan Kebumen, masuknya Musrenbang dalam perangkat sangkar birokratik ini merupakan peristiwa yang berlangsung dari tahun ke tahun beriringan dengan pelaksanaan Musrenbang itu sendiri. Akibatnya, untuk mendapatkan kue pembangunan masyarakat masuk dalam logika pragmatisme dengan menggunakan pendekatan informal. Apa dan bagaimana mekanisme informal beroperasi? Jalur yang dipakai dalam mekanisme informal dilakukan melalui proposal usulan pembangunan yang diajukan kepada bupati dibarengi dengan lobby-lobby kepada dinas terkait atau kepada bupati secara langsung. Dalam hal ini bupati tetap sebagai aktor kunci yang sangat menentukan proposal mana yang akan disetujui dan mana yang tidak meskipun dalam prakteknya pelaksanaan program tetap melalui dinas-dinas terkait. Sebagai aktor kunci, pertimbangan politik menjadi faktor dominan sehingga proposal yang diajukan sebuah desa disetujui ataukah tidak. Desa yang menjadi basis pendukung bupati biasanya akan mendapatkan persetujuan —paling tidak—lebih cepat dibandingkan desa-desa yang bukan basis pendukung bupati. Akibatnya pembangunan antardesa menjadi timpang. Ada desa yang sering mendapatkan gelontoran

pembangunan dari kabupaten dan ada desa yang sangat minim mendapatkan program-program pembangunan kabupaten.

Guna mendukung proposal yang dimasukkan, warga masyarakat pengusung proposal biasanya juga melakukan lobby kepada anggota dewan (DPRD) melalui pendekatan pertemanan, klientilisme, maupun kedekatan politik. Selain itu mereka juga melakukan pendekatan kepada orang-orang dekat bupati (staf ahli, tim sukses, dsh). Di Kabupaten Bantul, bupati sebagai aktor sentral terasa sekali. Usulan program pembangunan desa yang disodorkan melalui proposal akan cepat terealisasi jika ada aktor dari desa yang memiliki akses dengan orang dekat bupati atau bupati secara langsung. Proposal-proposal tersebut biasanya langsung dialamatkan ke rumah dinas bupati. Hal yang kurang lehih sama terjadi juga di Kebumen. Namun sedikit berbeda dengan Bantul, birokrasi di Kebumen juga menjadi entitas politik sendiri yang turut menentukan pembangunan desa. Dalam beberapa kasus, birokrasi terkadang memiliki pilihan yang berbeda dengan bupati. Hal ini ditengarai karena birokrasi di Kebumen sekaligus memainkan peran sebagai pemburu rente atas proyek-proyek pembangunan yang diinisiasi oleh pemerintah kabupaten.

Selain melalui jalur bupati, jalur cepat lain yang biasa dipakai adalah melalui partai politik atau melalui anggota dewan. Namun jalur ini biasanya dipakai sebagai jalur kedua. Lemahnya kapasitas anggota dewan, minimnya data yang dimiliki, dan pragmatisme serta orientasi kepentingan kelompok masing-masing yang demikian kental membuat posisi dewan kalah kuat dibandingkan dengan bupati. Dalam kasus Bantul dan Kebumen, karena bupati berasal dari partai pemenang pemilu di kabupaten tersebut dan sebagai ketua partai pemenang pemilu maka secara otomatis mayoritas anggota dewan tidak mengambil pilihan oposisi. Mereka cenderung menjadi pendukung dan pengawal kebijakan bupati. Akibatnya posisi eksekutif demikian kuat tanpa ada perimbangan berarti dari dewan.

Selain Musrenbang –sebagai model perencanaan daerah yang dimiliki birokrasi-- , dewan juga memiliki proses perencanaan pembangunan sendiri melalui Penjaringan Aspirasi Masyarakat (Jaring Asmara). Secara desain jaring asmara sebenarnya sangat berpotensi dipakai sebagai alat untuk mendobrak *kejumudan* (konservatisme) birokrasi dalam penyelenggaraan Musrenbang. Namun, seperti yang ditemukan selama PBET berlangsung, jaring asmara tidak bisa berjalan secara optimal. Hal tersebut terjadi karena secara internal para anggota dewan tidak mengoptimalkan mekanisme jaring asmara itu sendiri. Secara eksternal, politisasi birokrasi dan kekuatan politik di dewan pendukung bupati membuat hasil jaring asmara menguap begitu saja. Dalam konteks ini, perimbangan kekuatan politik di parlemen turut menentukan apakah jaring asmara bisa dipakai sebagai alat penyeimbang dominasi sektoral (birokrasi) ataukah tidak.

Kehadiran Gampil dan Rewang membawa misi untuk memperbaiki mekanisme perencanaan daerah agar perencanaan yang setiap tahun diselenggarakan tersebut secara efektif bisa menyelesaikan problem-problem dasar masyarakat melalui pelibatan masyarakat sipil dalam setiap proses tahapan Musrenbang. Intervensi atas jalannya Musrenbang dilakukan dengan melakukan advokasi terhadap desa. Di Bantul, jalur advokasi yang ditempuh Rewang adalah sebagai berikut. *Pertama*, menghadiri Musrenbang desa dan berusaha menjadi delegasi Musrenbang desa. Dalam kegiatan tersebut Rewang menyampaikan; 1) teknik membuat skala prioritas sektoral dan kewilayahan internal desa, 2) teknik menyusun dokumen Musrenbang desa.

Kedua, Rewang juga melakukan pelatihan bagi para fasilitator Musrenbang desa. Seperti sudah diuraikan di atas, salah satu kelemahan tata kelola Musrenbang desa adalah lemahnya para fasilitator dalam membuat identifikasi masalah sampai dengan perumusan kegiatan untuk menyelesaikan masalah termasuk di dalamnya adalah menyiapkan dokumen-dokumen pendukung pelaksanaan Musrenbang desa. Meningkatnya kapasitas fasilitator Musrenbang desa diharapkan akan

berdampak pada perubahan tata kelola Musrenbang desa sehingga hasil Musrenbang sesuai dengan RPJMD dan Renstra SKPD, serta bisa menjawab akar persoalan yang ada di desa. *Ketiga*, melakukan pengawalan hasil Musrenbang desa yang dibawa ke Musrenbang kecamatan dan kabupaten.

Sementara di Kebumen, Gampil melakukan proses pendekatan pada birokrasi di kabupaten untuk memperkuat isu-isu sektoral. Di sektor pertanian misalnya, Gampil berupaya agar ada perhatian terhadap kaum tani yaitu dengan memberikan subsidi pupuk. Desakan-desakan kepada birokrasi kabupaten ini ternyata membuahkan hasil. Pemerintah akhirnya mengalokasikan anggaran untuk subsidi pupuk bagi petani.

Meskipun mulanya Rewang dan Gampil berupaya untuk melakukan perbaikan mekanisme formal Musrenbang, namun kendala-kendala empiris yang muncul membuat Rewang dan Gampil akhirnya juga memasuki wilayah-wilayah informal. Praktek lobby, pendekatan, dan desakan politik tetap dilakukan di luar mekanisme formal Musrenbang. Pada konteks inilah dinas-dinas di kabupaten dan bappeda menjadi aktor penentu. Namun tidak jarang justru di dinas-dinas inilah ditemukan kebuntuan-kebuntuan. Ego sektoral dan sempitnya cara pandang birokrasi membuat hasil Musrenbang desa tidak dieksekusi secara memadai dalam Musrenbang kabupaten. Selain bahwa kecurigaan terhadap CSO seperti Rewang dan Gampil masih kuat dikalangan birokrasi. Mereka masih memandang CSO sebagai elemen masyarakat yang mengganggu kemapanan tata kelola pemerintahan serta perencanaan pembangunan daripada sebagai *partner* yang bisa dimintai masukan-masukan untuk meningkatkan kualitas perencanaan pembangunan daerah.

Dari kasus-kasus empirik yang terjadi selama perjalanan PBET seperti diuraikan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa sebenarnya tidak terlembagakannya kontestasi antaraktor dalam perencanaan pembangunan justru merusak mekanisme perencanaan pembangunan itu sendiri. Meskipun proses-proses formal dilakukan, tetapi banyaknya

aktor yang ikut bermain dengan beragam kepentingan yang dimiliki membuat mekanisme informal menjadi lebih dominan. Padahal mekanisme informal tersebut mendistorsi perencanaan pembangunan yang disusun dari bawah. Efekrifnya mekanisme informal di satu sisi dan semakin mandulnya mekanisme formal Musrenbang di sisi lain membuat masyarakat cenderung percaya terhadap mekanisme informal. Bahkan, jalur informal sudah dianggap sebagai jalur formal. Dengan kata lain telah terjadi formalisasi atas proses-proses informal.

Bab 4

Meretas Advokasi Anggaran *Pro Poor*

Jalan terjal perencanaan daerah yang telah diuraikan pada bagian sebelum ini, memberi pelajaran bahwa proses tersebut sarat dengan kepentingan dan politisasi. Dalam sistem perencanaan dan penganggaran yang dianut negeri ini, begitu dokumen perencanaan daerah terumuskan dalam bentuk RKPD (Rencana Kerja Pemerintah Daerah), proses berikutnya adalah memasuki tahap penganggaran. Penganggaran merupakan istilah yang digunakan untuk menggambarkan proses menyusun dokumen anggaran. Sedangkan anggaran sendiri didefinisikan sebagai pernyataan tentang perkiraan uang yang akan diterima dan dikeluarkan oleh suatu institusi dalam jangka waktu tertentu¹. Dalam institusi pemerintahan, anggaran yang dimaksud adalah dokumen APBN dan APBD. Dengan demikian, anggaran daerah

1 Lihat kembali pada bab 1 buku ini, terutama subbab 1.2.1 tentang reformasi politik anggaran. Rumusan pengertian yang sama dapat pula dilihat pada buku kumpulan modul yang ditulis tim penulis dari BIGS Bandung, 2006, Pendidikan Politik Anggaran Bagi Warga, Bandung: Kerjasama BIGS dengan Yayasan TIFA Jakarta. Terutama halaman 79

(APBD) bisa dimaknai sebagai kebijakan pemerintah daerah dalam hal keuangan. Kebijakan itu melingkupi, pilihan-pilihan yang akan dilakukan pemerintah untuk menghimpun sumber-sumber keuangan, dan pilihan prioritas kebijakan sosial dan ekonomi. Dari pengertian dasar tentang anggaran ini, penting memastikan, bahwa kebijakan anggaran tersebut bisa menjadi instrumen untuk memperbaiki kehidupan sosial dan kesejahteraan rakyatnya. Karena itulah kerja-kerja untuk memastikan agar anggaran memihak kepada masyarakat, terlebih masyarakat miskin dan marginal, penting dilakukan.

Mengapa advokasi anggaran harus dilakukan? Apakah pihak otoritas pemerintah daerah yang sudah berpendidikan dan memiliki pengetahuan canggih tidak bisa menyusun APBD? Dokumen APBD sejauh ini sudah tersusun sesuai dengan kaidah keuangan, bahkan sistem keuangan yang mutakhir. Tetapi, karena merupakan dokumen keuangan negara, sekedar aspek memenuhi kaidah administrasi dan keuangan, belumlah cukup. Butuh kepastian, bahwa APBD memuat kegiatan dan besaran anggaran yang dialokasikan untuk menyelesaikan masalah dan kebutuhan masyarakat. Aspek inilah yang sejauh ini terlepas, bahkan cenderung diabaikan oleh pihak otoritas penyusun dokumen APBD.

Pada bagian awal buku ini (bab 1), telah dijelaskan bahwa sebagai instrumen kebijakan sosial dan ekonomi, anggaran memiliki tiga fungsi: fungsi alokasi, fungsi distribusi dan fungsi stabilisasi.² Tiga fungsi anggaran publik tersebut, selama ini belum termanifestasikan secara baik dan tepat. Hal seperti itu berlangsung terus karena beberapa faktor.

Pertama, anggaran merupakan proses kebijakan publik dengan derajat politisasi yang tinggi. Proses penganggaran bagaikan melewati

2 Bandingkan dengan pemikiran Debbie Budlender dan Rhonda Sharp, *How to do a gender-sensitive budget analysis: contemporary research and practice*, Commonwealth Secretariat, hal 31, 1988, dalam Suhirman dan Dedi Haryadi, "Distorsi Proses Anggaran dan Penguatan Masyarakat Sipil", makalah disampaikan dalam Seminar Internasional II mengenai Dinamika Politik Lokal yang diselenggarakan oleh Yayasan Percik, Yayasan Riau Mandiri dan Ford Foundation. Makalah ini merupakan hasil riset awal dan bagian dari proyek "Studi dan Advokasi untuk Peningkatan Pelayanan Publik dan Pengelolaan Keuangan Daerah", kerjasama *Bandung Institute of Governance Studies* (BIGS) dengan Ford Foundation.

”terowongan kereta” yang gelap. Melaju tanpa kontrol dan tidak bisa berhenti tiba-tiba. Ia tersembunyi dari masyarakat baik sebagai komunitas maupun konstituen. Ia menyediakan sedikit ruang bagi keterlibatan publik. Keterlibatan itu melalui partisipasi publik yang semu, atau lebih tepat dikatakan dalam bentuk komunikasi publik³. Publik biasanya menganggap bahwa program/kegiatan prioritas yang disusun pemerintah dan DPRD, tidak sesuai kebutuhannya, namun hal itu seringkali tidak dihiraukan.

Penganggaran bisa dikatakan merefleksikan makna politik dalam arti sesungguhnya. Politik dalam berbagai level, terutama dalam menentukan alokasi sumber daya yang terbatas. Siapa yang berkuasa, dialah yang menentukan. Karenanya, “Tidak ada satu dokumen yang lebih baik dalam menggambarkan siapa yang sebenarnya memiliki kekuasaan selain dokumen anggaran.”⁴ Seperti di banyak negara berkembang, potret politik penganggaran di Indonesia pun didominasi oleh eksekutif dan legislatif. Lebih dari itu, proses penganggaran juga kerap dilaksanakan di luar gedung parlemen. Fenomena ini menunjukkan bahwa mekanisme transaksional, dalam penganggaran, lebih mengedepan dibandingkan mekanisme negosiasi.

Kedua, aspek teknokratis-teknis dan pilihan rasional masih mendominasi penganggaran. Masyarakat jarang sekali yang tahu dan paham dokumen APBD, karena disajikan dengan teknik akuntansi yang canggih. Persentase APBD yang seolah ideal, misalnya alokasi anggaran pendidikan 20 persen, diterima dan dipuji begitu saja. Padahal angka sebesar 20 persen tersebut, tidak berpengaruh pada meningkatnya aksesibilitas dan kualitas layanan pendidikan, tetapi justru banyak dinikmati para pegawai dinas pendidikan. Angka telah mengelabui dan

3 Dalam wacana *public engagement*, ada tiga tipikal engagement, yaitu *public communication*, *public consultation*, dan *public participation*. Lebih detail tentang tipikal *public engagement* ini, lihat tulisannya Gene Rowe dan Lynn J. Frewer, 2005, *A Typology Public Engagement Mechanisms*, yang diunduh melalui <http://www.sagepublications.com>

4 Terry Christensen dan Hogen-Esch, *Local Politics: A Practical Guide to Governing at the Grassroots*, 2th, M.E. Sharpe, New York, 2006,.

menyembunyikan substansi anggaran yang sesungguhnya.

Aspek politik dan teknis ini mengakibatkan penganggaran menjadi permainan para "*insiders*" yang spiritnya berburu rente (*rent seeking*). Rakyat yang memiliki "saham negara" diabaikan. Ketika politik anggaran abai seperti itu, sesungguhnya nasib warga negara sedang dipertaruhkan. Karena selain urusan redistribusi sumber daya ekonomi, alokasi anggaran sejatinya memuat makna tentang distribusi kekalahan, resiko, bahkan bencana. Pada saat suatu pemerintah daerah lebih memilih membeli mobil dinas, ketimbang membiayai perbaikan infrastruktur pendidikan, maka ketika terjadi peristiwa gedung SD yang roboh, bisa dimaknai pemerintah andil "mendistribusikan" resiko yang menuai bencana.

Kerangka konsep penganggaran daerah sebenarnya menghendaki keseimbangan diantara pemangku kepentingan. Namun pengalaman sejauh ini menunjukkan, masyarakat dalam posisi dan peran yang dipinggirkan, kalangan legislatif (Panggar) terkendala kapasitas sehingga nampak inferior di hadapan eksekutif (TAPD). Sejak pembahasan KUA PPAS sampai penetapan APBD, prosesnya berlangsung dalam orientasi *state driven*, bukan *public driven*. Pihak DPRD yang memerankan representasi rakyat, pun mengidap nasib dan posisi setara dengan yang diwakilinya. Banyak taktik untuk mencapai orientasi tersebut: mengulur waktu penyusunan draft, sengaja tidak membuka dokumen ke publik, dan sengaja menyerahkan dokumen anggaran yang sangat tebal di akhir waktu agenda pembahasan. Sungguh merupakan siasat buruk yang mengingkari nilai-nilai demokrasi.

Fenomena penganggaran seperti disinggung di atas, masih berlangsung sampai hari ini. Ada pengalaman dan pelajaran berharga yang kami peroleh, terutama pada saat mencoba untuk mengembangkan *pro poor budgeting* dan *participatory budgeting*. Karena itulah, tulisan pada bagian ini hendak memaparkan bentang pengalaman kami selama berproses mengembangkan dan mengadvokasi penganggaran di Kabupaten Bantul dan Kebumen. Ada tiga bagian yang hendak kami uraikan. Pada bagian pertama kami berupaya memaparkan lensa

normatif penganggaran daerah. Bagaimana kerangka konsep dan regulasi tentang penganggaran daerah? Apa nilai lebih dan kelemahannya? Bagian kedua hendak kami gunakan untuk membicarakan penganggaran dari lensa praksis, yang terjadi di Panggar DPRD dan TAPD. Dalam bagian ini, kami mencoba memotret dinamika interaksi antar aktor: Panggar DPRD, TAPD, dan elemen masyarakat. Apa dampaknya terhadap anggaran yang dihasilkan? Pada bagian terakhir, yaitu bagian ketiga, kami pergunakan untuk membahas upaya masyarakat sipil dalam melakukan advokasi. Paparan ini akan mengungkap rekaman dinamika internal dan eksternal Rewang dan Gampil dalam melakukan *capacity building*, *budget literacy*, analisis anggaran dan upaya advokasi yang ditempuhnya.

4.1. Lensa Normatif Penganggaran Daerah

Pengelolaan anggaran daerah awalnya menggunakan dua pendekatan tradisional. *Pertama*, pendekatan “*line item budget*” yang lebih menekankan pada item anggaran yang akan dialokasikan, bukan sasaran yang akan dicapai. *Kedua*, pendekatan “*incremental*”. Merujuk Christensen dan Hogen-Esch,⁵ pendekatan ini dibimbing oleh asumsi yang memperkirakan pendapatan tahun depan akan lebih banyak atau kurang dibandingkan tahun sebelumnya. Dengan asumsi itu, pihak otoritas akan meningkatkan atau menurunkan belanja program dan kegiatan, dengan penyesuaian seperlunya.

Pergeseran paradigma manajemen publik, dari *old public administration* ke *new public management*, berimplikasi pula pada teknik penyusunan anggaran publik. Era *new public management* juga membawa spirit kewirausahaan. Birokrasi dalam menjalankan Tupoksinya dianjurkan untuk meniru para wirausahawan dalam menjalankan bisnisnya⁶. Termasuk di dalam gerbong ini, turut pula skema berpikir

5 Dalam pendekatan inkremental, , tidak ada perubahan besar yang terjadi dan penganggaran menjadi konservatif: Tidak ada program yang sama sekali baru dan tidak ada yang sama sekali dihapus. Lihat lebih lanjut dalam tulisan Christensen and Hogen-Esch, *ibid.*, hal. 302.

6 Pemikiran yang terkenal dalam hal ini adalah “*reinventing government*” yang dipopulerkan oleh David Osborne dan Ted Gaebler. Lihat, David Osborne and Ted Gaebler, 1993, *Reinventing*

good governance, yang memperkenalkan pendekatan *performance based management* dalam sistem penganggaran. Ini tentu bukannya tanpa implikasi. Terkait dengan pesan *good governance* yang menekankan pada efisiensi, *performance based management* juga dirancang untuk menghasilkan dokumen anggaran yang efisien dan memperlihatkan efektivitas kinerja.

Dengan demikian menjadi jelas, bahwa misi utama dari *performance-based management* adalah *efficiency* dan *effective*. Efisiensi mencakup pengertian mendapat keluaran yang maksimal dengan masukan tertentu, atau penggunaan masukan terendah untuk mencapai keluaran tertentu. Efektivitas mencakup pengertian pencapaian hasil program dengan target yang telah ditetapkan, yaitu dengan cara membandingkan keluaran dengan hasil. Dalam konteks pengelolaan keuangan daerah, prinsip-prinsip tersebut kemudian dikenal dengan *performance budgeting*. Sistem *performance budgeting* menitikberatkan, bahwa keberhasilan mengelola keuangan tidak hanya diukur dari realisasi anggaran yang telah direncanakan, tetapi diukur juga dari hasil dan dampak kinerjanya dalam mempergunakan anggaran tersebut. Dengan demikian, tujuan dari tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) dapat terwujud dengan adanya capaian indikator yang jelas dari setiap pelaksanaan program dan kegiatan pembangunan.

Sebagaimana telah dipaparkan pada bab sebelumnya, proses perencanaan dan penganggaran merupakan rangkaian yang tidak terputus dalam pembuatan regulasi di bidang keuangan daerah,⁷ di mana dengan perencanaan yang baik, maka indikator capaian kinerja dari program dan kegiatan tersebut nantinya bisa terukur.

Agar bisa berjalan, pendekatan anggaran berbasis kinerja ini membutuhkan penopang yakni prinsip-prinsip penyusunan anggaran

Government: How the entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector, New York: Plume Book.

7 Undang-undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional mensyaratkan bahwa penganggarnya daerah terhubung dengan perencanaan pembangunan, yang merupakan pengembangan konsep anggaran berbasis kinerja.

yang baik. Di dalam Permendagri No. 30 Tahun 2007 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2008, sudah diatur secara jelas, bahwa prinsip penyusunan APBD mensyaratkan 6 hal yang harus dipenuhi, yaitu: partisipasi masyarakat, transparansi dan akuntabilitas anggaran, disiplin anggaran, keadilan anggaran, efisiensi dan efektivitas anggaran, serta taat azas.

Partisipasi sebagai kerangka dasar penyusunan anggaran daerah memang belum terlembagakan secara kuat. Artinya, belum ada payung hukum yang secara tegas mengurai tentang pelebagaan partisipasi masyarakat dalam penganggaran daerah. Meskipun UU No. 10 Tahun 2004 telah memberikan ruang kepada masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembahasan Perda.⁸ Bagian penjelasan UU tersebut sebenarnya memberikan kesempatan kepada tata tertib DPRD, untuk memberikan hak masyarakat terlibat dalam pembahasan Perda, termasuk dalam hal ini Raperda APBD.

Peluang dalam regulasi nasional, jarang yang ditindaklanjuti oleh daerah. Terlebih terkait dengan memberi ruang masyarakat untuk terlibat dalam penganggaran. Sebaliknya, banyak daerah yang justru terlalu taat, bahkan tergantung, kepada peraturan teknis dari suatu kementerian. Gambaran paling nyata adalah peraturan menteri tentang teknik atau pedoman penyusunan APBD⁹. Hal ini menjadi ancaman dan menggerus makna otonomi daerah. Regulasi yang mengatur pengelolaan keuangan daerah, adalah UU No. 32 Tahun 2004 dan turunannya PP No. 58 Tahun 2005. Perangkat peraturan itu dapat dijadikan panduan yang kuat untuk membuat Perda tentang APBD. Bahkan kalau perlu, sebenarnya penting menyusun peraturan perundang-undangan yang bersifat umum mengatur tentang pedoman penyusunan APBD. Supaya tidak seperti saat ini, setiap tahun keluar Permendagri berganti-ganti, yang membingungkan dalam pembagian peran aktor daerah. Dari

8 Pasal 53 UU No. 10 Tahun 2005.

9 Misalnya Permendagri No 26/2006 tentang Pedoman penyusunan APBD 2007, Permendagri No 30/2007 tentang Pedoman Penyusunan APBD 2008

regulasi yang termutakhir, yaitu Permendagri No. 59 Tahun 2007, peran tiap aktor dalam pembahasan anggaran dapat dijelaskan seperti dalam Tabel 4.1 berikut ini.

Tabel 4.1
Peran Aktor Dalam Pembahasan APBD

Aktor	Peran dalam pembahasan APBD
Bupati	• Menyusun rancangan KUA dan PPAS berdasarkan RKPD dan pedoman penyusunan APBD dan diajukan ke DPRD paling lambat pertengahan bulan Juni. • Membuat rancangan Perda dan menyampaikan kepada DPRD paling lambat minggu pertama bulan Oktober
TAPD	• Membantu kepala daerah menyusun rancangan KUA dan PPAS yang diajukan kepada kepala daerah paling lambat minggu pertama bulan Juni. • Menyiapkan rancangan surat edaran kepala daerah tentang pedoman penyusunan RKA-SKPD yang diterbitkan paling lambat awal bulan Agustus. • Melakukan pembahasan RKA-SKPD
Kepala SKPD	Menyusun RKA-SKPD dan RKA-PPKD
Panggar DPRD	Melakukan pembahasan terhadap rancangan KUA dan PPAS yang diajukan oleh TAPD
Fraksi di DPRD	Tidak terdapat peran fraksi secara khusus dalam pembahasan anggaran, dan ini tergantung dari tatib DPRD
Komisi-Komisi di DPRD	Tidak terdapat peran komisi secara khusus dalam pembahasan anggaran dan ini tergantung pada tatib DPRD
Masyarakat Sipil	Masyarakat terlibat dari proses penyusunan dan penetapan APBD (di tingkat eksekutif dan legislatif)

Sumber : Diolah dari pelaksanaan PBET di Bantul dan Kebumen

4.2. Lensa Praksis Penganggaran Daerah

Tahapan penganggaran dimulai dari perumusan rancangan KUA-PPAS, yang disusun oleh Kepala Daerah dan dibantu Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD).¹⁰ Cetak biru dokumen APBD dimulai dari tahapan ini. Pada saat menyusun rancangan ini, TAPD tidak membuka sedikitpun ruang keterlibatan masyarakat, kecuali “ruang informal” yang sering dipergunakan kepala daerah dan elit birokrasi. Dalam pembahasan KUA-PPAS di Panggar DPRD, ruang partisipasi masyarakat, masih ada peluangnya. Meskipun perangkat regulasi yang ada tidak tegas mengaturnya. Bagaimana sesungguhnya ruang keterlibatan masyarakat dalam penganggaran ini? Apa saja pengalaman yang diperoleh Rewang dan Gampil pada saat mendorong keterlibatan masyarakat dalam penganggaran?

Gairah masyarakat sipil untuk terlibat dalam proses penganggaran, nampak menguat, di Kabupaten Bantul dan Kebumen. Hal yang mungkin sama terjadi di daerah-daerah lain. Namun sayangnya, gairah yang begitu semarak, tidak gayung bersambut, dengan kemauan pemerintahan daerah. Proses penganggaran masih dianggap “wilayah terlarang” bagi masyarakat. Wilayah itu hanyalah boleh tersentuh oleh birokrasi pemerintah daerah dan anggota DPRD terhormat. Begitu kira-kira pandangan para petinggi TAPD, yang selama ini “berkuasa” pada proses penganggaran di Bantul dan Kebumen. Padahal disisi masyarakat, gelora mereka begitu membuncah. “Ke depan, kita harap bisa dilibatkan langsung, syukur-syukur dalam pembahasan anggaran bukan pada saat penetapannya saja,” demikian pinta aktivis Rohmulyati dari Kebumen.¹¹

Masih tertutupnya ruang penganggaran, ternyata masih berulang. Padahal apa yang disuarakan kalangan masyarakat sipil, seperti

10 KUA adalah Kebijakan Umum Anggaran. Sedangkan PPAS adalah Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara. Otoritas yang menyusunnya, diatur dalam Pasal 83 dan 84 Permendagri 59 Tahun 2007

11 Acara Pertemuan dengan Kelompok Masyarakat Sipil Berbasis sektoral dilaksanakan pada Hari Rabu, 27 November 2006

Rohmulyati, telah sampai kepada para pemangku kebijakan anggaran daerah. Setelah berselang satu tahun, rupanya proses penganggaran di Kebumen, kembali meminggirkan masyarakat sipil.

Kasus terbaru seperti KUA dan PPAS adalah bukti nyata bahwa Kabupaten Kebumen masih sangat tertutup dalam proses penetapan anggaran yang partisipatif. Mengapa demikian? Ini sebenarnya mereka sendiri belum siap, dan juga bila banyak kelompok yang datang, maka beberapa program yang biasanya mereka sembunyikan akan bisa dibongkar.¹²

Ungkapan Mukti Aji, yang telah lama mendambakan *participatory budgeting* berlangsung di Kebumen, menandakan bahwa pihak pemerintahan daerah tidak serius dalam memberikan ruang partisipasi. Pemegang otoritas penganggaran daerah yang lambat untuk berubah, memperoleh pembenaran dari Permendagri No 59/2007. Selain tidak tegas mengatur keterlibatan masyarakat, Permendagri 59/2007 yang menggantikan Permendagri No 13/2006 tersebut, juga mempersempit ruang gerak anggota DPRD, karena otoritas pembahasan anggaran hanya dimiliki oleh panitia anggaran (Pangar DPRD).

Persoalan transparansi pun setali tiga uang, pengaturannya juga masih belum mantab. Permendagri No 59/2007 Pasal 116 Ayat (4a) menyatakan, "Untuk memenuhi asas transparansi, kepala daerah wajib menginformasikan substansi Perda APBD kepada masyarakat yang telah diundangkan dalam lembaran daerah." Karena tak secara eksplisit menyatakan dokumen apa yang harus diinformasikan, pasal ini berpotensi tidak mampu menjamin warga, untuk mengakses dokumen tertentu yang justru merupakan kunci dalam mempraktikkan penganggaran yang baik.¹³ Persepsi antara pemerintah daerah dan masyarakat bisa berbeda terhadap pasal tersebut. Bagi pemerintah daerah,

12 Pernyataan Mukti Aji di Sekretariat PBET-Gampil, tanggal 30 Desember 2006

13 Nurhidayat, "Mencermati Permendagri 59/2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah", *Jawa Pos*, November 17, 2007.

pengumuman ringkasan APBD bisa saja dianggap telah memenuhi amanat Permendagri tersebut. Seperti yang terjadi selama ini. Untuk memasang “iklan APBD” di media cetak dalam bentuk ringkasan yang kurang informatif, Pemda harus membayar mahal. Sementara dokumen kunci seperti RKA dan DPA SKPD yang sangat informatif, malah tidak diperlihatkan atau tidak bisa diakses oleh publik.

Peluang keterlibatan warga sedikit terbuka pada fase pembahasan anggaran. Dikatakan ‘sedikit’ karena memang proses ini pun masih belum memberikan kepastian kepada masyarakat untuk bisa terlibat. Hal ini kontradiktif dengan isi UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang menjamin partisipasi masyarakat dalam pembuatan seperti Peraturan Daerah (Perda) tentang APBD.

Permendagri No 59/2007 ternyata masih “belum ramah” terhadap penguatan fungsi dan hak budget DPRD. Peraturan menteri ini tidak memberi kesempatan kepada komisi-komisi DPRD, untuk terlibat membahas rancangan RKA SKPD. Tanpa keterlibatan dari komisi, sulit melakukan kontrol, terkait dengan konsistensi APBD dengan KUA PPA.¹⁴ Mereduksi peran politik DPRD seperti ini, akan semakin menjauhkan peluang warga dalam keterlibatannya menentukan kebijakan alokasi anggaran.¹⁵

Ruang sempit yang dimiliki masyarakat dan DPRD dalam pembahasan anggaran, menyebabkan pihak eksekutif leluasa mengalokasikan belanja pegawai. Wajar jika porsi belanja untuk kebutuhan masyarakat secara langsung, menjadi mengecil. Kondisi pengaturan inilah yang bakal memicu protes dari gerakan masyarakat. Karena sebagian besar gerakan masyarakat sipil (LSM), justeru selama ini gencar mendorong agar porsi belanja langsung APBD lebih besar untuk kesejahteraan masyarakat.

14 Hal ini dinyatakan Aktivis Jaringan Kerja Advokasi Anggaran Indonesia (Jangkar). Yuna Farhan dari FITRA. “Permendagri 59/2007 Pangkas Peran DPRD”, *www.inilah.com*, 19/02/2008.

15 *Ibid.*

4.2.1. Transaksional dalam Pembahasan Anggaran

Apabila menilik Permendagri No 59/2007, rancangan KUA PPAS seharusnya dirumuskan dengan berpedoman pada RKPD. Periode waktu untuk merancang dan membahas dokumen tersebut, juga telah diatur secara rigit. Permendagri No 59/2007 mengatur bahwa rancangan KUA PPAS diserahkan TAPD ke DPRD, pada pertengahan bulan Juni, untuk dilakukan pembahasan hingga akhir bulan Juli. Selain memberikan jadwal perancangan dan pembahasan RKA SKPD, waktu pembahasan RAPBD pun sebenarnya juga dialokasikan waktu cukup panjang. Dimulai pada minggu pertama bulan Oktober, sampai proses penetapan APBD dijadwalkan tanggal 31 Desember. Dengan begitu, rentang waktu yang diatur oleh Permendagri, sebenarnya bisa dimanfaatkan oleh Panggar DPRD untuk melakukan penjangkauan aspirasi masyarakat. Ke depan, disain ulang atas tata cara dan mekanisme kerja Panggar serta tata tertib DPRD perlu dibuat, agar proses penganggaran lebih disiplin dan tidak ada lagi alasan, sempitnya waktu, yang selalu menjadi penyebab terbatasnya partisipasi masyarakat.¹⁶

Berangkat dari kerangka regulasi penganggaran daerah seperti dipaparkan tadi, nampak jelas kalau keterlambatan proses pembahasan dan penetapan APBD, bukan dikarenakan waktunya yang sempit. Bukan pula karena ketiadaan dokumen perencanaan program/kegiatan. Tetapi sekali lagi, persoalan dalam penganggaran lebih dikarenakan kuatnya dimensi politik. Penganggaran daerah dengan demikian merupakan peristiwa politik, yang memperagakan pertarungan kepentingan ekonomi politik di level kabupaten.

Proses penganggaran yang terjadi di Kabupaten Bantul, bisa menjadi gambaran tentang dimensi politik dalam penganggaran. Dalam pembahasan RAPBD oleh Panggar DPRD, muncul kegiatan baru berjudul: Rekonsiliasi masyarakat pasca bencana gempa. Kegiatan ini diusulkan TAPD, dengan usulan dana dari APBD sebesar Rp 10

16 Sony Yuwono, dkk; "Memahami APBD dan Permasalahannya; Bayumedia Publishing; Malang, 2008. Hal. 481.

Miliar. Usulan kegiatan ini dalam RKPD tidak terumuskan. Bahkan masyarakat dalam mengikuti Musrenbang desa sampai kabupaten, juga tak pernah mengusulkan kegiatan ini. Kalau begitu dari mana usulan tersebut? Kalangan DPRD menengarai usulan tersebut berasal dari sang bupati. Karena itu, meski elemen masyarakat seperti Rewang mempersoalkannya¹⁷, pihak Panggar DPRD lebih memilih untuk meloloskan kegiatan rekonsiliasi yang akan didanai APBD 2008. inilah sekilas gambaran tentang politik anggaran di daerah. Aktor politik yang berkuasa, bisa leluasa menentukan penggunaan sumberdaya keuangan daerah. Realitas ini dengan sendirinya, mengubur argumen-argumen elit birokrasi yang menampik untuk memenuhi pelayanan dasar warganya, dengan alasan anggaran daerah kecil dan tidak mampu memenuhinya. Kebutuhan warga dalam kontestasi politik anggaran, dipinggirkan oleh transaksi politik para elit.

Transaksi politik itu berlangsung diantara TAPD dan Panggar DPRD. Praktik transaksi seperti ini, bisa melunturkan, membuat frustrasi dan menimbun ketidakpercayaan masyarakat kepada proses penganggaran dan institusi yang melakukannya. Jika itu yang terjadi, reformasi anggaran daerah yang *pro poor*, tinggal impian semata. Karena itu, baik Rewang maupun Gampil, mengupayakan untuk menghentikan praktik transaksi diantara para elit tersebut. Langkah yang ditempuh adalah mengunjungi atau mengundang berdiskusi kepada Panggar DPRD, TAPD, Komisi dan Fraksi di DPRD. Melalui kunjungan atau diskusi tersebut, beberapa kegiatan dan alokasi anggaran yang tergolong boros, dituntut untuk direvisi. Sebagai alternatif penggantinya, diusulkan beberapa kegiatan prioritas dan besaran anggarannya, yang betul-betul

17 Rewang menyoal tentang kegiatan rekonsiliasi dalam aspek teknis dan substansi, melalui rangkaian diskusi dengan berbagai pihak. Dalam aspek teknis, usulan kegiatan ini tidak berangkat dari proses Musrenbang, bahkan dalam dokumen RKPD tidak tercantum. Peristiwa ini dikhawatirkan akan merusak makna, semangat dan moral masyarakat dalam mengikuti Musrenbang. Sementara dalam aspek substansi, kebutuhan akan rekonsiliasi diyakini oleh Rewang bias elit, bukan persoalan dan kebutuhan yang diperlukan masyarakat. Kegiatan ini hanyalah taktik untuk mengalihkan perhatian masyarakat atas carut marut yang terjadi pada kegiatan rekonstruksi pasca bencana gempa bumi.

dibutuhkan masyarakat namun tidak diakomodasi dala perencanaan maupun penganggaran. Peristiwa seperti inilah yang kami maksud sebagai pendekatan negosiasi atau cara menawar warga, atas sumber-sumber anggaran yang dikelola pemerintahan daerah.

Jalur tempuh untuk berdiskusi atau berkunjung ke komisi dan fraksi, akhirnya tidak berpengaruh banyak. Karena dua badan kelengkapan DPRD ini tidak diberi otoritas untuk terlibat dalam proses pembahasan anggaran. Permendagri No. 13 Tahun 2006, yang kemudian diganti dengan Permendagri No 59 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, memberikan otoritas penuh kepada Panggar DPRD untuk membahas rancangan dokumen anggaran dari TAPD.

Minimnya peran komisi dan fraksi dalam pembahasan anggaran, banyak disesalkan dan diprotes oleh para anggota dewan. Dengan disain seperti itu, pandangan komisi yang banyak terkait dengan kepentingan sektoral maupun spasial, menjadi sulit diperjuangkan. Begitu pula dengan kepentingan fraksi yang menghimpun suara dari konstituen, pun menjadi tidak gampang diperjuangkan karena ketidakjelasan peran fraksi dalam proses pembahasan anggaran. Meskipun fraksi telah mengirim anggotanya ke Panggar DPRD, tetapi dalam praktiknya sejauh ini, komunikasi anggota Panggar ke fraksinya masing-masing tidak berlangsung lancar. Mekanisme untuk menjembatani usulan komisi dan fraksi, akhirnya menjadi kebijakan khusus di tingkat dewan, dalam bentuk tatib DPRD. Dalam tatib tersebut, biasanya berisi tentang kesempatan komisi dan fraksi untuk memberikan tanggapan terhadap rancangan KUA, PPAS dan RAPBD yang diajukan TAPD.

Dalam sistem penganggaran yang sekarang berlaku, kewajiban TAPD adalah mengajukan rancangan dokumen anggaran, sedangkan Panggar berkewajiban membatasnya. Praktik yang sejauh ini terekam, seringkali pihak TAPD terlambat atau memperlambat penyerahan rancangan dokumen kepada Panggar DPRD (menanti *deadline*). Kondisi ini ditengarai sarat dengan *political game*, sehingga proses

penganggaran pun berlangsung melambat. Pengalaman di Bantul memberikan gambaran terkait dengan hal ini. Karena pihak Panggar DPRD sering mengkritik TAPD lambat menyiapkan dokumen, dalam penganggaran tahun ini TAPD bergerak cepat menyiapkan berbagai rancangan dokumen. Konsekuensinya perancangan dokumen sepi dari partisipasi warga. Meskipun sepi partisipasi, Sekda Bantul Drs. Gendut Sudarto, MMA selalu membanggakan diri, bahwa Bantul merupakan daerah yang termasuk tercepat menyelesaikan pembahasan APBD-nya. Prinsip “kejar setoran” lebih diutamakan, dibandingkan prinsip pengembangan partisipasi. Kabupaten Kebumen ceritanya lain. Panggar DPRD di Kabupaten Kebumen kadang mengulur waktu, supaya ada waktu leluasa menyerap aspirasi dan suara lebih banyak dari masyarakat. Pernah dalam suatu sidang pleno DPRD, Bupati Rustriningsih merasa kecewa terhadap jumlah kehadiran anggota dewan dalam sidang pleno pembahasan APBD.¹⁸

Menurut Slamet Marsum dari Fraksi Partai Golkar DPRD Kebumen,¹⁹ beberapa fraksi sengaja membuat sidang pembahasan APBD molor, karena ada keinginan beberapa anggota DPRD untuk lebih mendengarkan aspirasi masyarakat dan tidak tergesa-gesa dalam melakukan penetapan APBD. Peristiwa ini berlangsung pada saat beberapa fraksi tidak sepakat dengan keinginan Bupati untuk membangun rumah sakit tipe A yang menelan banyak biaya. Fraksi-fraksi tersebut antara lain F-PKB (7 orang), F-PAN (4 orang) dan FPG (7 orang). Jumlah total ada 18 orang. Sementara itu, F-PDIP yang merupakan mayoritas berjumlah 19 orang. Bergabung dalam F-PDIP adalah Fraksi Partai Demokrat (3 orang) dan Fraksi Persatuan Pembangunan. Dukungan fraksi Persatuan Pembangunan ke F-PDIP, sangat unik dalam peta politik Kebumen. Slamet Marsum dari Fraksi Partai Golkar memberikan penilaiannya.

18 *Suara Merdeka*, 29 Januari 2007.

19 Wawancara dengan Slamet Marsum, 13 Mei 2008, pukul 12.00 WIB, di Kantor DPRD Kebumen.

Yang sering dan selalu men-support persepsi-persepsi politik FPDIP adalah dari F-PPP. Saya kurang tahu pertimbangannya apa. Tapi F-PPP yang jumlahnya 5 orang ini secara politik dalam pengambilan keputusan selalu men-support FPDIP. Saya tidak tahu alasannya apa, argumentasinya apa. Lalu tujuannya apa, juga nggak ngerti. Tapi kenyataannya seperti itu di lapangan²⁰.

Pengalaman dalam pembahasan KUA dan PPAS di Kebumen, juga menghadirkan cerita yang berlainan. DPRD mengaku serius mengawal aspirasi masyarakat, karena pihak TAPD sering menyelipkan program/kegiatan yang berbeda dari kesepakatan di KUA. Ada suatu program yang sudah dianggarkan di KUA, kemudian dihapus dan diganti dengan item program yang lain. Perubahan seperti itu sering terjadi, bisa berasal dari SKPD maupun Bupati langsung.

Bupati terkadang punya order khusus, terkait kepentingan tertentu. Biasanya dia minta program ini atau program itu, walaupun tidak masuk di KUA, dia meminta diakomodasi dalam APBD. Nah, di situ biasanya diskusi berlangsung ketat dan ramai²¹.

Lebih lanjut Slamet Marsum memaparkan pengalamannya dalam membahas RKA SKPD. Untuk mengecek ada tidaknya rekayasa dalam penganggaran, Panggar DPRD membahas RKA bersama SKPD. Ketika menemui sesuatu yang dirasa tidak sesuai dengan aspirasi, DPRD menggunakan hak anggarannya untuk merubah RKA tersebut. Dalam tahapan seperti inilah yang dimanfaatkan Gampil. Dengan bekal analisis anggaran pada RKA SKPD tertentu dan memiliki kedekatan dengan anggota Panggar DPRD, Gampil mengirimkan atau menitipkan suara masyarakat agar diperjuangkan oleh Panggar DPRD. "Dengan menggunakan hak *budget*, kita bisa merubah RKA kalau memang

20 Ibid

21 Ibid

setelah kita *crosscheck* melalui hasil *sounding* pada saat reses dan jaring asmara, ada hal-hal yang tidak sesuai dengan kondisi dilapangan,” begitu Slamet Marsum memberikan optimisme kepada penggiat Gampil suatu waktu.

4.3. Mendorong Anggaran *Pro Poor*

Kerangka regulasi penganggaran partisipatif seperti diulas di depan, memang masih tidak jelas. Berbeda sekali jika dibandingkan dengan kerangka regulasi untuk perencanaan. Realitas ini memperlihatkan, bahwa proses penganggaran daerah masih menghadapi persoalan serius. Dalam konteks ini kita dihadapkan pada dua agenda: mendorong anggaran yang memihak kaum miskin (*pro poor budgeting*); dan mengembangkan penganggaran yang partisipatif (*participatory budgeting*). Kami menyikapi dua agenda tersebut dengan berpikir integratif. Maksudnya, menjalankan dua agenda tersebut secara bersamaan, agar capaiannya bisa saling menguatkan. Dengan kata lain, mencoba untuk mendorong para pihak pemangku kebijakan anggaran daerah supaya berorientasi *pro poor*, dengan harapan hal itu bisa tercapai melalui cara-cara yang partisipatif. Bagian berikut akan menguraikan pengalaman Rewang dan Gampil dalam mendorong anggaran *pro poor* di Bantul dan Kebumen.

4.3.1. Menempa Kapasitas Warga

Berbagai problem dalam penganggaran yang diulas di depan, memberikan pertanda agar organisasi masyarakat warga seperti Rewang dan Gampil, segera melakukan advokasi. Langkah pertama yang kami pilih pada saat itu adalah memperkuat kesadaran para anggota Rewang dan Gampil terhadap posisi, peran dan makna APBD. Kesadaran ini penting sebagai bagian dari upaya ideologisasi terhadap konsep hubungan negara dan masyarakat warga. Masyarakat umum masih beranggapan bahwa anggaran negara adalah milik negara. Mereka sebagai elemen gerakan sipil harus diyakinkan bahwa APBD adalah hak warga negara. Warga berhak mengetahui, turut memberi masukan, mengakses

dokumen, dan mempengaruhi proses penganggaran maupun substansi anggaran. Menyuntikkan kesadaran untuk merasa memiliki anggaran tersebut sangat penting.

Setelah kesadaran dimiliki, mereka membutuhkan keterampilan untuk membaca dan menganalisis dokumen anggaran. Bagi orang kebanyakan, membaca dokumen anggaran bisa menjadi pekerjaan yang sangat menyiksa: ukuran kertasnya besar, halamannya tebal, lengkap dengan angka dan rumus matematis. Terlalu sering dokumen anggaran tidak menyediakan, bahkan, sedikit tabel ringkasan, penjelasan konteks historis, atau panduan sederhana yang mudah membantu orang awam memahaminya.²²

Dengan upaya yang berlanjut, melalui rangkaian pelatihan dan lokakarya, pegiat Gampil dan Rewang diajak untuk membongkar dan memahami anggaran. Di negara manapun, tak peduli seberapa kaya atau miskin, terdapat ketidakcukupan sumberdaya untuk bisa mencukupi seluruh kebutuhan yang ada pada saat itu. Inilah asumsi fundamental yang kami “gelontorkan” dalam ruang berpikir mereka.

Dengan skema operasi aritmatik sederhana—penjumlahan, pengurangan, pembagian, dan perkalian—pegiat Gampil dan Rewang diajak menerjemahkan angka-angka anggaran, ke dalam substansi kebutuhan hidup yang cukup atau tidak cukup melalui alokasi anggaran untuk kesehatan, pendidikan, dan pelayanan publik lainnya. Dengan menggali rincian anggaran, dengan menerjemahkan angka-angka menjadi cerita tentang prioritas pemerintah, kegiatan analisis anggaran dapat membantu warga merumuskan prioritas yang berbeda dengan pilihan pemerintah daerah. Alhasil, walau hanya menggunakan operasi matematis yang sederhana, pegiat Rewang dan Gampil sudah bisa membedah item anggaran dan prioritas APBD dengan mantab, layaknya seorang pendekar anggaran.

Analisis anggaran bukan semata untuk mengenali apa yang telah

22 Anonim, *Dignity Counts: A Guide to Using Budget Analysis to Advance Human Rights*, Fundar, IBPIHRIP, 2004.

dan sedang dilakukan pemerintah, tetapi menjangkau pula pilihan-pilihan prioritas yang sebenarnya dibutuhkan masyarakat. Karena itu, analisis anggaran memerlukan dasar semangat *pro poor*, *pro gender*, serta prinsip kepatutan, efisiensi dan efektivitas. Dalam skema *pro poor budgeting*, misalnya, untuk mengetahui keberpihakannya kepada kaum miskin, ditelisik pada komponen sumber pendapatan dan alokasi belanja. Sumber pendapatan yang mengandalkan pemasukan dari masyarakat (pajak rakyat, retribusi usaha kecil, retribusi RSUD, dan lain-lain) tidak dapat disebut *pro poor*. Sementara alokasi yang *pro poor* dilihat dari; apakah alokasi belanja diarahkan untuk menjawab kebutuhan dasar warga miskin melalui pelayanan dasar (infrastruktur, lingkungan, perumahan, air bersih, pendidikan dan kesehatan) dan memberi kesempatan (akses) bagi mereka untuk meningkatkan produksi?

Prinsip lain untuk memeriksa dokumen anggaran adalah transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi. Prinsip-prinsip tersebut dipergunakan untuk menilai proses penganggaran, mulai dari pembahasan KUA PPAS, RKA SKPD hingga penetapan APBD. Analisis anggaran pun mempergunakan indikator yang mencerminkan kinerja setiap program dan kegiatan. Inilah yang kami pahami sebagai analisis anggaran berbasis kinerja.

Seluruh kerangka konsep dan prinsip analisis anggaran ini, kemudian kami tularkan kepada Rewang dan Gampil, yang oleh mereka langsung dipergunakan untuk membedah dokumen resmi perencancangan dan penganggaran seperti RKPD, KUA PPAS, dan RAPBD 2007. Dengan demikian, mereka langsung menerapkan kesadaran, komitmen dan tindakan nyata untuk memihak pada masyarakat miskin dan kelompok marginal.

4.3.2. Mengakses Dokumen Anggaran

Analisis anggaran memerlukan dokumen resmi yang telah dirumuskan oleh pihak otoritas daerah. Oleh karena itu, setelah Rewang dan Gampil memiliki kapasitas dalam analisis anggaran,

langkah selanjutnya menemani mereka untuk bisa mengakses dokumen. Mengapa? Karena sejauh ini, dokumen-dokumen seperti KUA PPAS, RKA SKPD, maupun RAPBD tidak diberikan secara bebas ke semua pihak. Dokumen – dokumen tersebut merupakan rahasia negara, demikian argumen para elit birokrasi daerah.

Walau sulit diakses secara resmi, bukan berarti tidak bisa diakses. Dokumen KUA PPAS misalnya, bisa diakses oleh Gampil dan Rewang dengan mengandalkan relasi personal dengan para anggota DPRD dan para birokrat di SKPD. Dalam komunikasi formal, TAPD di kedua daerah tersebut sama-sama tidak bersedia memberikan dokumen KUA PPAS, karena dokumen tersebut masih bersifat rancangan (draft). Nalar seperti ini dapat diartikan, bahwa masyarakat belum perlu untuk mengetahui apa yang sedang dirancang pemerintah, kecuali jika rancangan tersebut sudah pasti menjadi dokumen resmi. Inilah yang turut membimbing pemerintah selalu suka dengan kegiatan-kegiatan sosialisasi, ketimbang mengembangkan partisipasi.

Nah, sekarang kita kembali ke persoalan akses dokumen KUA PPAS. Meskipun bersifat rancangan, karena KUA memuat tentang rancangan kebijakan pemerintah dalam menghimpun sumber pendapatan, belanja dan pembiayaan daerah, maka sangat membutuhkan sumbang saran dari masyarakat. Begitu pun dengan dokumen PPAS, yang memuat prioritas dan plafon anggaran untuk urusan wajib dan urusan pilihan, penting pula memperoleh sumbang saran. Berangkat dari nalar inilah Rewang dan Gampil terus maju pantang menyerah dalam mengakses dokumen KUA PPAS.

Silang pendapat tentang dokumen publik dan rahasia negara, terus terjadi diantara mereka. Pihak pemerintah bersikukuh dengan keyakinannya, demikian pula dengan para aktivis Rewang dan Gampil, terus mendesak agar bisa memperoleh dokumen anggaran secara mudah. Pertentangan ini mirip dengan pertarungan orang-orang konstitusionalis dengan golongan subtansialis. Pihak yang satu menyandarkan diri pada nalar hukum formal, sedangkan pihak yang lain berpegang pada

keyakinannya atas hak dasar sebagai warga negara. Kami sepakat dengan keyakinan yang dipegang oleh para aktivis Rewang dan Gampil itu. Meskipun dengan keberpihakan seperti itu, bukan berarti pihak pemerintah lalu mempermudah akses terhadap dokumen anggaran. Dokumen anggaran tetap harus diminta dari tangan pemerintah daerah.

Pertentangan dalam memahami definisi dokumen publik, seharusnya selesai dengan adanya payung regulasi. Regulasi daerah yang menyinggung persoalan dokumen ini sebenarnya sudah dimiliki masing-masing daerah. Regulasi yang dimaksud adalah Perda Transparansi, Partisipasi dan Akuntabilitas. Perda tersebut tergolong terobosan daerah dalam rangka pengembangan *good governance*, tetapi isi keduanya sama-sama tidak tegas dalam menjamin masyarakat memperoleh dokumen publik. Dengan demikian persoalan dokumen publik untuk sementara belum dapat diselesaikan melalui perangkat regulasi daerah.

Bagaimana dengan dokumen kunci seperti RKA dan DPA SKPD?²³ Mengingat dokumen tersebut memberikan informasi rinci, teknis dan informatif mengenai program/kegiatan, sasaran, waktu, alokasi anggaran dan organisasi pelaksana. Jika mengenai dokumen umum seperti KUA PPAS saja masih tarik ulur mengenai definisi “rahasia negara”, terlebih lagi dokumen teknis seperti RKA dan DPA SKPD²⁴. Dua dokumen ini bisa dikatakan “rahasia dapur” bagi birokrasi dan organisasi pemerintah daerah. Kalau untuk dokumen RKA SKPD,

23 RKA SKPD adalah Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah. Dokumen ini disusun oleh masing-masing SKPD, yang kemudian direkapitulasi oleh TAPD menjadi draft RAPBD. DPA SKPD adalah Dokumen Pelaksanaan Anggaran SKPD. Dokumen ini disusun setelah APBD ditetapkan, sehingga dokumen ini merupakan dokumen teknis operasional yang penting sekali.

24 Rewang pernah mengupayakan untuk menempuh jalur formal dengan jalan mengirim surat resmi kepada bupati, agar diperkenankan mengakses dokumen-dokumen tersebut. Tetapi hasilnya nihil, melalui Sekda surat itu ditanggapi bahwa dokumen yang dimaksud adalah rahasia negara. Upaya lebih lanjut ditempuh Rewang dengan mengirim surat ke Seknas P2TPD Jakarta, namun hasilnya juga tidak banyak membantu. Gampil juga menempuh rute yang sama. Bahkan praktilan Gampil ada yang beraudiensi ke kantor BPKP regional Jawa Tengah dan DIY. Ternyata lembaga pengawas inipun menghadapi masalah yang sama, sulit mengakses dokumen anggaran daerah.

beberapa birokrat masih berani menyelinapkan secara diam-diam kepada Rewang dan Gampil. Tetapi dokumen DPA SKPD, nyaris tak satupun birokrat yang berani.

Melalui dokumen RKA SKPD tersebut, kami mengajak Rewang dan Gampil melakukan analisis anggaran. Rewang dan Gampil dengan dokumen ini bisa menyelidiki kesungguhan komitmen pemerintah. Dalam hal ini, misalnya, bisa ditemukan dari pernyataan pemerintah yang mengklaim menjalankan program/kegiatan *pro poor*. Dengan memiliki dokumen RKA SKPD yang terkait, analisis bisa dilakukan, misalnya menemukan fakta bahwa alokasi anggaran sebagian besar untuk “ongkos” menjalankan program/kegiatan, ketimbang langsung dinikmati masyarakat miskin. Dari proporsi alokasi anggaran seperti itulah, mereka bisa menyimpulkan bahwa program/kegiatan bersifat boros dan tidak *pro poor*.

Dari sekelumit contoh diatas, kita bisa mengetahui kalau dokumen teknis anggaran, sangat dibutuhkan dalam rangka keterlibatan kita di proses pembahasan anggaran. Kerangka *pro poor budgeting* akan terealisasi, jika para pihak bisa turut memastikan alokasi anggaran benar-benar untuk kaum miskin. Dengan kata lain, tujuan *pro poor budgeting* bisa tercapai melalui mekanisme *participatory budgeting*. Tetapi, pihak pemerintah daerah nampaknya belum siap dengan semua itu. Semangat *pro poor budgeting* manis dalam jargon, pidato dan slogan-slogan pemerintah, tetapi di lapangan atau dalam praktiknya terasa pahit dan nol besar. Para birokrat pemerintah daerah benar-benar penguasa dokumen anggaran, sulit tersentuh oleh masyarakat, bahkan lembaga seperti DPRD dan BPKP. Karena itulah Gampil sampai harus menawarkan suatu bentuk koalisi dengan DPRD Kebumen²⁵, untuk

25 DPRD Kebumen mengalami nasib yang sama, tidak memiliki draf RKA saat membahas RABPD, baik *hard copy* apalagi *soft copy*. Menurut Slamet Marsum dari Fraksi Golkar, DPRD selama ini selalu kesulitan mengakses dokumen. Dengan adanya “sodokan” dari Gampil, masing-masing komisi lalu bergerak aktif meminta dokumen RKA ke tiap-tiap SKPD. Berkah bagi Gampil. Dengan adanya RKA di tangan komisi, Gampil bisa meminjam dokumen RKA tersebut. Begitulah cara Gampil memanfaatkan komunikasi politik dengan politisi di DPRD.

menuntut agar pihak eksekutif mempermudah akses dokumen teknis anggaran seperti RKA SKPD. Pada saat itu Gampil mengusulkan DPRD untuk menggunakan hak interpelasinya. Namun konfigurasi politik di DPRD, belum memungkinkan ide terobosan tersebut terlaksana. Terlepas dari hasilnya yang nihil, upaya yang dilakukan Gampil tersebut kiranya pantas diteruskan oleh siapapun.

Sekali tiga uang, Rewang pun dalam mengakses dokumen anggaran, memperolehnya melalui jalur informal. Dengan menjelaskan dan meyakinkan bahwa program PBET ada kaitannya dengan program P2TPD, pihak birokrasi Pemda luluh dan akhirnya membantu memberikan dokumen yang dibutuhkan. Tetapi dokumen yang diberikan tetap dalam klasifikasi “dokumen aman”. Jika menyangkut dokumen yang bersifat “rahasia dapur” tetap saja mereka menutup rapat. Perilaku birokrasi ini menandakan kepada kita semua, bahwa mereka sampai sejauh ini masih bekerja dalam bimbingan nalar atau semangat untuk memperoleh insentif. Baik itu dalam bentuk materi, prestasi maupun sanjung puja dan puji. Secara politik mentalitas insentif ini mudah dikelola dan dijadikan pintu masuk untuk melakukan intervensi. Tetapi harus diperhatikan pula, terlebih di era desentralisasi dan otonomi daerah ini, perilaku birokrasi yang oportunis memanfaatkan arah angin bergerak. Semangat keterbukaan dan partisipasi dalam mengelola pemerintahan, manis diucapkan tetapi berliku dalam pelaksanaannya.

Pengalaman yang dialami Rewang berikut bisa menjadi gambaran sinyalemen di atas. Pada tahun 2006, Rewang memulai terlibat dalam pembahasan anggaran dengan mencoba mengakses dokumen KUA 2007. Pihak Bappeda tidak memberikan rancangan KUA, dengan alasan saat itu masih berupa draft (rancangan). Dalam pandangan Bappeda, draft atau rancangan termasuk kategori bukan dokumen publik. Rewang tak surut dengan “benteng pertahanan” yang disampaikan Bappeda. Dengan mempergunakan komunikasi politik anggota Rewang yang dekat dengan partai politik tertentu, akhirnya draft KUA yang dimiliki Pansus pembahasan KUA DPRD Bantul, dapat diperoleh. Permainan

kata yang diperagakan Bappeda, luruh dengan terobosan politik yang dilakukan Rewang. Dalam kisah lain juga

Perbedaan tafsir mengenai klasifikasi dokumen publik, sebenarnya terjadi pula diantara para birokrasi. Tidak sedikit para birokrasi yang berpandangan bahwa dokumen teknis seperti DPA SKPD adalah dokumen publik. Karena itu, ada staf Bappeda Bantul yang sebenarnya hendak memberikan beberapa DPA SKPD kepada Rewang. Birokrat ini memahami betul bahwa dokumen teknis ini merupakan dokumen publik yang penting diketahui masyarakat luas. Namun karena posisinya yang “tidak aman” secara struktural, niatan memberikan itu terkendala oleh disposisi surat dari Sekda Bantul, yang menyatakan bahwa DPA SKPD bukan dokumen publik. Masyarakat tidak diperkenankan menyentuhnya.

Pasang surut dalam melembagakan partisipasi masyarakat pada saat pembahasan anggaran, berlangsung di kalangan Panggar DPRD Bantul. Terobosan yang cantik dan inovatif pada saat pembahasan KUA tahun anggaran 2007²⁶, hilang tidak berulang ketika pembahasan KUA tahun anggaran 2008 berangsur satu tahun berikutnya²⁷. Usaha Rewang mendesak agar Pansus pembahsan KUA dibentuk kembali, kandas oleh konstelasi politik di parlemen yang tidak tersentuh rupa dan arahnya. Rewang tetap mendapatkan draf KUA, kali ini dari anggota Fraksi PKS. Bedanya, hasil analisis konsistensi KUA dengan dokumen perencanaan yang dilakukan Rewang, tidak terkomunikasikan ke DPRD secara efektif. Terlebih waktu pembahsan KUA saat itu hanya

26 Kesemrawutan penganggaran tahun anggaran 2007, karena lahirnya Permendagri No 13/2006, melahirkan terobosan inovatif dari Panggar DPRD Bantul. Mereka membentuk Pansus pembahasan KUA. Pansus ini bekerja mengundang hampir seluruh komponen atau kelompok masyarakat Bantul, termasuk Rewang. Mereka juga menyebar polling untuk mengetahui pendapat dan usulan masyarakat mengenai urutan prioritas plafon anggaran untuk urusan wajib dan urusan pilihan. Kinerja mereka efektif dan menghasilkan perubahan nyata untuk rancangan KUA. Beberapa pos alokasi plafon dan prioritas mengalami perubahan nyata.

27 Dalam penuturan mantan ketua Pansus pembahasan KUA, beberapa pimpinan DPRD tidak setuju dengan cara seperti tahun sebelumnya. Karena itu tahun 2007 ini Panggar tidak disetujui untuk membentuk Pansus lagi. Informasi ini menunjukkan adanya resistensi politik dari pimpinan DPRD atas prakarsa anggota DPRD untuk melibatkan partisipasi masyarakat dalam pembahasan KUA.

berlangsung selama tiga hari, tepatnya seminggu sebelum hari raya Idul Fitri tahun 2007.

Konstelasi politik yang berlangsung di DPRD seringkali berdampak pada proses penganggaran. Demikian halnya dengan akses dokumen. Dalam satu fraksi ada perbedaan kepentingan terhadap dokumen anggaran, lazim terjadi. Sebagai contoh adalah pengalaman Rewang saat memperoleh RKA SKPD dari anggota fraksi PDIP. Pada saat dokumen itu dianalisis dan kemudian hendak dikomunikasikan kepada DPRD, pimpinan yang keberulan dari fraksi PDIP, berusaha berkelit menolak permintaan Rewang. Alasan sibuk sebagai pimpinan, menjadi senjata ampuh yang selalu diutarakan. Padahal dengan mendelegasikan kepada pimpinan lain atau anggota Panggar DPRD, permintaan itu bisa terpenuhi. Itulah perilaku politik anggota DPRD yang terhormat. Sulit diikuti arah keberpihakannya.

4.3.3. Suara Warga dalam Analisis Anggaran

Untuk kepentingan mempengaruhi setiap tahapan penganggaran, Rewang maupun Gampil menganalisis setiap rancangan dokumen anggaran yang disusun TAPD. Analisis dilakukan untuk memberikan opini sanding terhadap beberapa hal yang terkait dengan keberpihakannya kepada masyarakat miskin, ketepatsasaran, pemborosan, dan seterusnya. Namun sekali lagi ditegaskan, tanpa adanya dokumen anggaran yang dimaksud, kegiatan analisis tidak bakalan berlangsung. Berikut pengalaman Rewang dan Gampil dalam melakukan analisis rancangan dokumen anggaran.

4.3.3.1. Mencermati Rancangan KUA

Pembahasan KU APBD 2007, ketika untuk pertama kalinya Rewang melakukan advokasi anggaran, memberi pengalaman menarik bagi Rewang bahwa ada ruang partisipasi dalam proses penganggaran. Rewang mengajukan diri untuk berpartisipasi. Gayung bersambut, untuk kali pertama, Rewang diundang Panitia Khusus (Pansus) yang

dibentuk Panggar DPRD untuk terlibat dalam pembahasan draf KUA yang diajukan eksekutif.

Hadir dalam pertemuan tersebut antara lain sejumlah elemen masyarakat sipil lainnya, seperti LSM, ormas, KONI, PKK, dan lain-lain. Tidak jauh berbeda dengan Rewang, mereka juga menuntut porsi anggaran yang lebih proporsional untuk isu yang menjadi fokus perhatiannya.

Dengan perspektif *pro poor budgeting*, isu pemenuhan hak dasar seperti pelayanan pendidikan dan kesehatan gratis di Kabupaten Bantul, menjadi poin penting yang didesakkan Rewang dalam pembahasan KUA tersebut. Termasuk juga isu-isu sektoral seperti sektor perempuan dan anak, serta isu spasial seperti Alokasi Dana Desa (ADD).

Di sektor pendidikan, rancangan KUA yang diajukan TAPD memberi porsi alokasi anggaran sebesar 16 persen atau lebih kecil 4 persen dari amanat UUD 1945 yakni 20 persen. Rewang mengusulkan agar porsi pendidikan dinaikkan. Ketua Pansus, Agus Effendi, menerima usulan Rewang dan membawanya ke rapat rapat Panggar DPRD. Hasil akhir pembahasan memperlihatkan adanya perubahan nyata, dokumen KUA yang definitif menaruh angka 18 persen untuk sektor pendidikan. Kenaikan 2 persen ini, bagi warga, menunjukkan bahwa membuka ruang partisipasi dan mengisinya adalah mungkin. Advokasi tak sekadar berdemonstrasi, mengajukan somasi, atau pendekatan lain yang konfrontatif dengan Pemda maupun DPRD.

Bagi Rewang, kemenangan kecil dalam proses advokasi ini setidaknya memberikan harapan besar untuk melakukan advokasi lebih kencang lagi terhadap pemenuhan hak masyarakat dalam pelayanan publik yang adil dan berkualitas, terutama bagi keluarga miskin.

Sedangkan di Kabupaten Kebumen, pembahasan KU APBD 2007 berlangsung tertutup antara TAPD dan Panggar DPRD. Permintaan Gampil agar pembahasan KUA dibuka untuk publik, tidak mendapat respon berarti. Usaha terus menerus yang didesakkan Gampil, dalam rangka menyuarakan pentingnya partisipasi, akhirnya memperoleh

tanggapan dari DPRD. Pembahasan KU APBD 2008, dibahas oleh Panggar DPRD dengan mengundang elemen masyarakat, satu diantaranya adalah Gampil. Kendati ruang partisipasi dalam pembahasan KU APBD 2008 sudah dibuka, sayangnya belum ada kemauan baik dari legislatif untuk melembagakannya. Karena itu, tidak ada jaminan bahwa setiap tahun pembahasan KUA akan memberi ruang partisipasi bagi masyarakat.

4.3.3.2. Membaca dan Mengkritisi RAPBD

Berbekal kapasitas analisis anggaran yang ditempa melalui pelatihan yang diberikan tim IRE, Gampil dan Rewang, kemudian menetapkan rute untuk melakukan analisis anggaran: mendapatkan dokumen, menganalisis, dan membawanya ke arena lobi dan publikasi media. Pada pembahasan RAPBD 2007, Gampil menyoroti program/kegiatan pemerintah pada kode rekening 1.08.1.03.01.24, yang mengalokasikan anggaran yang besarnya fantastis, yaitu Rp. 2 milyar. Kegiatan tersebut berbunyi "Penataan lingkungan alun-alun kota Kebumen". Kegiatan ini pun ternyata telah mengantongi persetujuan politik dari DPRD. Tetapi Gampil berpandangan beda, terutama melihat kondisi sebagian besar masyarakat yang masih tergolong miskin. Kegiatan itu dinilai menyakiti beban derita masyarakat miskin²⁸. Jika ditunjukkan untuk menyediakan ruang publik, itupun argumentasi yang dipaksakan, mengada-ada dan asal bunyi.

Gampil juga menyoroti RAPBD 2007 dari aspek kinerja. Misalnya, dalam dokumen RAPBD 2007 disebutkan, pendapatan Dinas Permukiman dan Prasarana Daerah akan memberi kontribusi sebesar Rp. 446.500.000,00. Sebaliknya, Dinas ini menyerap belanja sebesar Rp. 104.578.524.000,00. Persoalannya bukan terletak pada masukan jauh lebih kecil dari pengeluaran. Tetapi yang dipersoalkan adalah prioritas

28 Data statistik tahun 2003, Kabupaten Kebumen masih mengantongi angka kemiskinan sebanyak 359.102 jiwa, atau sekitar 30,08 persen dari total jumlah penduduk Kebumen sebesar 1.193.978 jiwa.

program/kegiatan yang kurang memberi manfaat langsung bagi warga. Gampil menyimpulkan bahwa Pemda belum menyusun alokasi anggaran yang *pro poor* untuk sektor infrastruktur. Hal ini tercermin dari alokasi anggaran yang banyak diarahkan untuk membangun infrastruktur perkotaan, dibandingkan infrastruktur pedesaan, misalnya jalan poros desa, jembatan antar desa dan seterusnya.

Dalam rangka berpartisipasi atau melibatkan diri dalam pembahasan RAPBD, Gampil menyusun naskah sanding atas RAPBD 2007. Naskah sanding yang disusun meliputi konsistensi antar dokumen perencanaan, kepatutan dan perbandingan antar komponen belanja, serta penafsiran terhadap potensi pemborosan. Naskah sanding disusun secara sistematis ke dalam format *performance budgeting*, dengan struktur dan komponen yang sama dengan rancangan dokumen RAPBD 2007. Beberapa aspek yang dianalisis adalah sebagai berikut. *Pertama*, membuat asumsi efisiensi dan efektivitas anggaran. Tujuan dari asumsi ini adalah supaya bisa melihat sejauh mana tingkat efisiensi anggaran telah terpenuhi. Melakukan efisiensi bisa dilakukan dengan asumsi mengurangi pos-pos anggaran honor dalam proyek (misalnya, memotong honor pegawai sebesar 5 persen). *Kedua*, mengurangi pos-pos anggaran yang *doble account*. *Ketiga*, membandingkan harga barang dan jasa yang ada dalam SHBJ dengan anggaran yang ada di pasar umum yang normal.

Pengalaman Rewang dalam analisis anggaran lain lagi ceritanya. Mereka berkonsentrasi untuk mencermati aspek inefisiensi anggaran, konsistensi dan alokasi dari sisi penerima manfaat. Analisa dilakukan pada belanja langsung yang terdapat di unit organisasi tertentu dengan memilahnya dalam 3 kategori: (1) fungsional (pemenuhan hak secara tidak langsung) yang merupakan pengeluaran rutin bagi SKPD; (2) fungsional (Pemenuhan hak secara tidak langsung) untuk pelayanan publik yang sifatnya fisik namun penerima manfaat terbesar adalah SKPD; (3) Substansi pemenuhan hak untuk pelayanan publik yang sifatnya non fisik dan penerima manfaat yang terbesar adalah masyarakat.

Rewang hanya bisa menganalisis dari *penerima manfaat* saja, karena ketersediaan dokumen RKA yang sulit diperoleh. Tidak semua anggaran SKPD bisa dibedah, dengan alasan ketersediaan informasi. Tercatat hanya dinas Pertanian, Kesehatan, Pendidikan, Disperindagkop dan Disparbud.

Dari praktik analisis yang dilakukan, dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa dana yang dialokasikan langsung ke masyarakat masih sangat kecil. Ironinya, penerima manfaat dari belanja langsung yang kecil tersebut, masih juga mengalir ke birokrasi dalam bentuk belanja dan bonor pegawai. Tabel 4.2 memperlihatkan hasil analisis anggaran yang dilakukan Rewang untuk Dinas Pendidikan. Rewang menganalisis kegiatan yang nomenklaturnya berbunyi, “Kegiatan Peningkatan Kualitas Siswa” dengan alokasi anggarannya Rp. 245.415.000,00. Ternyata rincian aktivitasnya didominasi oleh belanja pegawai, honorarium, uang lembur, honor harian, belanja bahan habis pakai, belanja kendaraan bermotor, dan seterusnya. Dari analisis tersebut bisa dikatakan bahwa kegiatan peningkatan kualitas siswa, ditelisik dari alokasi anggarannya tidak mencerminkan penerima manfaat terbesar adalah para siswa sekolah. Tetapi justru yang terbesar menerima alokasi anggaran adalah para pegawai Dinas Pendidikan.

Pada saat hal tersebut disampaikan kepada TAPD, responnya cukup menyakitkan. TAPD yang pada saat itu dihadiri oleh koordinatornya (Sekda Pemerintah Daerah), meragukan hasil analisis Rewang. Sekda mengatakan bahwa menganalisis anggaran itu sangat sulit. Aturannya juga rumit. Sehingga tidak bisa sekejap mata membaca dan langsung bisa menyimpulkan. Nampak sekali pejabat ini tidak berusaha mengapresiasi apa yang telah dilakukan masyarakat. Sikap arogan dan cenderung paranoid atas gerakan masyarakat sipil, sangat berkebalikan dengan jargon yang selama ini dikumandangkan oleh pemerintah Kabupaten Bantul. Bagaimana mau mengembangkan tatakelola pemerintahan daerah yang demokratis, jika kemauan mendengar dan mengapresiasi karya masyarakatnya dengan sikap yang arogan dan meragukan. Inilah

yang menjadi kegalauan Rewang, meski marah, tetapi masih bersedia menahannya dengan sikap yang sopan.

Tabel 4.2
Naskah Sanding Anggaran Pendidikan 2007
(Analisis Efisiensi Anggaran)

No	Uraian	RAPBD	NASKAH SANDING	EFESIENSI
1	Belanja Tidak Langsung			
1.1	Gaji dan Tunjangan Tetap			
2	Belanja Tidak Langsung	70,880,380,216	68,122,748,089	
2.1	Belanja Pegawai	17,931,396,950	16,358,924,250	
2.1.1	Honor PNS	2,939,164,500	2,645,248,050	293,916,450
2.1.2	Honor Non PNS	13,694,269,950	13,694,269,950	
2.1.3	Uang Lembur	21,562,500	19,406,250	2,156,250
2.1.4	Beasiswa PNS	100,000,000	90,000,000	10,000,000
2.1.5	Kursus dan Pelatihan	1,176,400,000	1,058,760,000	117,640,000
2.2	Belanja Barang dan Jasa	13,084,528,416	11,899,368,989	
2.2.1	Belanja Barang habis pakai	2,470,879,900	2,223,791,910	247,087,990
2.2.2	Belanja Bahan Material	1,328,304,050	1,195,473,645	132,830,405
2.2.3	Belanja jasa kantor	1,418,700,550	1,276,830,495	141,870,055
2.2.4		-	-	
2.2.5	Belanja Perawatan Kendaraan Bermotor	81,116,000	73,004,400	8,111,600
2.2.6	Belanja Cetak dan Pengadaan	560,466,750	504,420,075	56,046,675

2.2.7	Belanja Sewa rumah dan gedung	102,195,000	91,975,500	10,219,500
2.2.8	Belanja sewa sarana mobilitas	76,170,000	68,553,000	7,617,000
2.2.9		-	-	
2.2.10	Belanja Sewa dan pengadaan	19,320,000	17,388,000	1,932,000
2.2.11	Belanja Makan Minum	1,335,940,516	1,202,346,464	133,594,052
2.2.12		-		
2.2.13	Belanja Pakaian Dinas	250,000	225,000	25,000
2.2.14		-	-	
2.2.15	Belanja Perjalanan Dinas	4,458,251,500	4,012,426,350	445,825,150
2.2.17	Jasa Pihak Ketiga	653,005,150	653,005,150	
2.2.19	Bea siswa	579,929,000	579,929,000	
2.3	Belanja Modal	39,864,454,850	39,864,454,850	
				1,608,872,127

Sumber : Hasil Analisis APBD, Rewang 2007

Analisis anggaran juga dilakukan untuk Dinas Kesehatan, sebagai instansi yang bertanggung jawab atas pemenuhan hak dasar masyarakat dalam layanan kesehatan. Rewang membawa hasil analisisnya kepada dr Sitti Zainab selaku Kepala Dinas Kesehatan. Rencana tentang kenaikan tarif Puskesmas, dari Rp 2.000,- menjadi Rp 3.000,-, menjadi fokus yang didiskusikan. Harapan Rewang saat itu adalah memunculkan kebijakan retribusi gratis untuk Puskesmas di Kabupaten Bantul. Argumentasi yang dirumuskan Rewang adalah sebagai berikut. *Pertama*, bahwa kesehatan merupakan hak dasar yang harus dipenuhi oleh negara terhadap warganya. *Kedua*, pasien Puskesmas di Bantul sebenarnya lebih didominasi oleh warga miskin yang seharusnya bisa dilindungi hak-haknya. *Ketiga*, retribusi yang ditarik oleh pemerintah daerah dari orang yang memeriksakan diri di Puskesmas, sesungguhnya hanya

sekitar Rp 2 Miliar, yang sebenarnya bisa direalokasi dengan melakukan efisiensi pada beberapa kegiatan yang dikelola oleh SKPD Kesehatan. Berdasarkan tiga argumentasi itulah, Rewang meminta Dinas Kesehatan untuk menggratiskan biaya retribusi pemeriksaan dan pengobatan di Puskesmas. Dari hasil diskusi dengan membawa serta analisis belanja Dinas Kesehatan yang masih bisa diefisienkan, maka Dinas Kesehatan berjanji akan mempertimbangkan usulan tersebut dan mendiskusikannya dengan pembuat kebijakan di level yang lebih tinggi.

Setelah melalui diskusi di kalangan internal Pemda Bantul (TAPD), akhirnya tersiar kabar bahwa Dinas Kesehatan akan memberikan subsidi sebesar Rp 1.000,- per pasien, dari tarif retribusi yang telah ditetapkan. Dengan demikian masyarakat hanya membayar biaya retribusi pemeriksaan dan pengobatan di Puskesmas sebesar Rp 2.000,-. Usaha Rewang untuk melakukan advokasi anggaran tersebut merupakan sebuah proses yang patut dihargai meski hasilnya belum sesuai dengan harapan, karena masyarakat masih tetap membayar retribusi puskesmas. Akan tetapi sebagai sebuah investasi perjuangan, kemenangan kecil sudah diraih untuk dijadikan penyemangat

4.4. Advokasi Anggaran Belum Berakhir

Kendati sedemikian tertutup dan eksklusif menjadi arena pertarungan legislatif dan eksekutif, masyarakat sebenarnya masih bisa berupaya untuk mempengaruhi proses penganggaran. Peran Rewang dan Gampil di atas menunjukkan bahwa upaya-upaya “informal” bisa ditempuh baik untuk mendapatkan dokumen maupun ‘memaksakan’ adanya forum dialog terutama yang memberi peluang bagi media maupun khalayak luas mengetahui substansi anggaran.

Dari pengalaman advokasi Rewang dan Gampil seperti dijelaskan panjang lebar di atas, bisa dipetik suatu pelajaran berharga bahwa dokumen anggaran yang selama ini dijauhi karena kerumitan teknisnya, bisa dibedah dan ketahu berbagai kekurangannya, baik dari aspek efisiensi maupun keberpihakannya bagi masyarakat miskin. Derajat

penerimaan pihak eksekutif maupun legislatif, kiranya ditentukan oleh faktor sejauhmana kepercayaan mereka terhadap kelompok masyarakat sipil. Indikasi ini tampak ketika pihak eksekutif maupun legislatif di dua daerah tersebut baru bersedia memberikan dokumen kepada Rewang dan Gampil, setelah terbangun rasa kepercayaan. Faktor *trust* inilah yang ke depan bisa menjadi bekal kemitraan dalam membahas lebih jauh substansi di tiap tahapan penganggaran.

Bab 5

Menelusuri Jejak Belanja Daerah

Setelah berupaya mendorong APBD memuat program/kegiatan yang *pro poor*, perhatian Rewang dan Gampil tertuju kepada tata pelaksanaannya. Ada beberapa tahapan krusial yang patut dicermati dalam aspek ini. Penyusunan dokumen teknis pelaksanaan (disebut DPA- Dokumen Pelaksanaan Anggaran), kemudian proses pengadaan barang dan jasa (PBJ), serta pelaksanaan kegiatan/proyek oleh pihak ketiga (konsultan/kontraktor). Tiga hal inilah yang menjadi kunci untuk memastikan tata pelaksanaan keuangan daerah, sesuai koridor atau justeru sebaliknya. Dengan kata lain, jika pada tahap perencanaan dan penyusunan APBD yang diadvokasi adalah prioritas kebutuhan masyarakat miskin memperoleh alokasi anggaran, maka pada tahap pelaksanaan anggaran ini advokasinya adalah memantau agar masyarakat miskin benar-benar memperoleh manfaat dari penggunaan anggaran tersebut.

Mengapa pelaksanaan anggaran harus kita monitoring? Pertanyaan ini sebangun dengan pertanyaan kita tentang iklan pemerintah yang membujuk rakyat untuk taat membayar pajak. Propaganda pemerintah

yang berbunyi, “orang bijak, taat pajak” merupakan strategi pemerintah memobilisasi kesadaran rakyatnya dalam membantu menghimpun keuangan negara. Demikian halnya dengan kampanye, “apa kata dunia” bagi orang-orang yang belum memiliki nomor pokok wajib pajak (NPWP). Dua pertanyaan itu sebangun dalam arti sama-sama hendak memastikan tercapainya suatu kondisi yang diinginkan bersama. Monitoring APBD mengharapkan kondisi tidak terjadi penyimpangan dan korupsi, sedangkan kampanye pajak menghendaki kondisi terhimpunnya uang negara dari sektor pajak.

Pajak yang dibayar rakyat memang tambang pendapatan negara yang utama. Proyek-proyek infrastruktur, kegiatan sosial dan ekonomi adalah hasil jerih payah rakyat yang mengumpulkan pajak-pajak yang diwajibkan negara. Tetapi sayangnya proyek-proyek pemerintah itu, banyak dikenal sarat dengan penyimpangan dan korupsi. Proyek-proyek infrastruktur publik: jalan raya, jembatan, bendungan, gedung perkantoran dan seterusnya, lazim dikenal masyarakat luas sebagai lahan penyimpangan dan korupsi. Proyek adalah “*hot spot area*”. Orang-orang proyek, akrab sekali dengan istilah berikut ini: memikirkan panitia, *fee* proyek, *money back*, dan banyak lagi istilah yang menggambarkan adanya habitus penyimpangan dan korupsi. Bagaimana dengan implementasi APBD di kabupaten/kotapada era otonomi daerah?

Implementasi APBD kabupaten/kota adalah salah satu tahapan penting dari proses penganggaran. Terdapat tiga tahapan penting dalam implementasi anggaran ini. *Pertama*, tahap menyusun DPA SKPD (Dokumen Pelaksanaan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah). Dokumen ini berisi tentang *detail* volume kegiatan, penerima manfaat, waktu pelaksanaan, panitia pelaksana, penanggungjawab pengguna anggaran, dan banyak lagi informasi yang rinci. *Kedua*, proses PBJ (Pengadaan Barang dan Jasa), yang mekanismenya diatur melalui Keppres No 80 tahun 2003. *ketiga*, tahap pelaksanaan kegiatan/proyek. Dalam mekanisme Keppres No 80/2003 peran penting dalam tahap ini diperankan oleh pihak ketiga, yaitu para konsultan dan kontraktor

pelaksana teknis kegiatan.

Tahapan implementasi APBD selama ini relatif “sepi” dari hingar bingar partisipasi masyarakat. Padahal pada tahap inilah ketepatan dan kualitas layanan publik yang diselenggarakan pemerintah sedang dipertaruhkan¹. Pada bagian ini kami hendak memaparkan pengalaman Rewang dan Gampil pada saat mencoba mengembangkan partisipasi masyarakat dalam implementasi APBD. Bentuk kegiatan yang dilakukan adalah penelusuran belanja (*expenditure tracking*), baik dalam aspek *ex ante* (APBD tahun berjalan) maupun *ex post* (APBD tahun sebelumnya). Penelusuran belanja daerah dilakukan terhadap proyek-proyek APBD yang telah selesai dikerjakan pada tahun anggaran sebelumnya. Proyek-proyek yang didanai APBD tahun 2006 di kabupaten Bantul dan Kebumen, menjadi fokus penelusuran mereka. Sementara itu monitoring belanja daerah dilakukan pada proyek-proyek pembangunan tahun anggaran berjalan. Dalam hal ini adalah proyek-proyek yang didanai APBD tahun 2007.

5.1. Konteks Pelaksanaan APBD Sejauh ini

Tahapan pelaksanaan APBD mengenal prinsip keadilan distribusi. Artinya, penggunaan APBD dialokasikan secara benar untuk menjalankan pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Anggaran tidak dikorupsi, tetapi dibelanjakan secara transparan, tepat sasaran (efektif) dan hasil pembangunannya berkualitas (efisien).

Setiap tahun anggaran, terdapat beragam proyek pembangunan yang bertebaran di seantero wilayah suatu kabupaten/kota, yang menyerap dana ratusan milyar rupiah. Persebaran alokasi anggaran belanja pembangunan di beberapa sektor dan wilayah tersebut, sesungguhnya memberi kesempatan bagi masyarakat untuk mencermati pelaksanaannya. Terlebih bagi mereka yang menerima manfaat proyek.

1 Modul “Pendidikan Polirik Anggaran Bagi Warga”, BIGS, Agustus, 2006, menyebutkan bahwa proses dan pentahapan APBD selama ini merupakan arena yang hanya dikuasai oleh pemerintah. Mereka secara leluasa mengatur semua proses ini, sehingga banyak kasus korupsi berasal dari kegiatan-kegiatan pasca penetapan APBD.

Mereka sudah barang tentu mendambakan adanya hasil pembangunan yang berkualitas dan bermakna bagi kesejahteraan. Sayangnya kesempatan yang ada tidak dipergunakan secara maksimal oleh mereka, terutama kaitannya dengan mengawasi pelaksanaan proyek tersebut secara intensif dan rinci.

Banyak orang berpendapat bahwa proyek-proyek pembangunan daerah identik dengan kepentingan segelintir kelompok: elit birokrasi dan pemimpin daerah, politisi di DPRD dan pengusaha rekanan pemerintah daerah (konsultan dan kontraktor jasa konstruksi). Kelompok kepentingan tersebut selama ini menguasai jaringan proyek APBD. Mereka ditengarai mulai bergerilya pada saat proses perencanaan daerah (Musrenbang). Sebagian lagi ada yang menungguinya pada saat penyusunan APBD. Tidak sedikit pula jaringan mereka yang langsung ke “jantungnya” APBD, yaitu pada saat tahapan pelaksanaan APBD. Masyarakat luas pun sebenarnya sudah banyak yang mengetahui, bahwa proyek-proyek APBD telah dikapling sedemikian rupa oleh jaringan kelompok kepentingan tersebut. Mereka selama ini membangun aliansi strategis; pemerintah, politisi dan pengusaha. Mereka menggunakan berbagai cara, formal melalui perencanaan maupun informal melalui lobi, untuk mendapatkan proyek-proyek APBD. Jika realitasnya seperti ini, maka belanja daerah sejatinya tidak murni lagi diperuntukkan bagi pemenuhan kebutuhan masyarakat. Tetapi lebih untuk memenuhi kelompok-kelompok kepentingan tersebut.

Dalam realitas seperti yang digambarkan di atas, dapat dikatakan bahwa proses pengadaan barang dan jasa (PBJ) dalam setiap pelaksanaan kegiatan APBD, hanyalah formalitas semata. Apakah realitas seperti ini berlangsung pula di Kabupaten Bantul dan Kebumen? Bagaimana realitas pelaksanaan APBD di kedua daerah ini?

Kerangka konsep partisipasi memandang penting untuk melibatkan masyarakat dalam pelaksanaan APBD. Mengapa? Karena tahapan ini rawan sekali terjadi manipulasi, penyimpangan dan pelanggaran lainnya. Begitu kira-kira nalar yang membimbing kami, pada saat mendorong

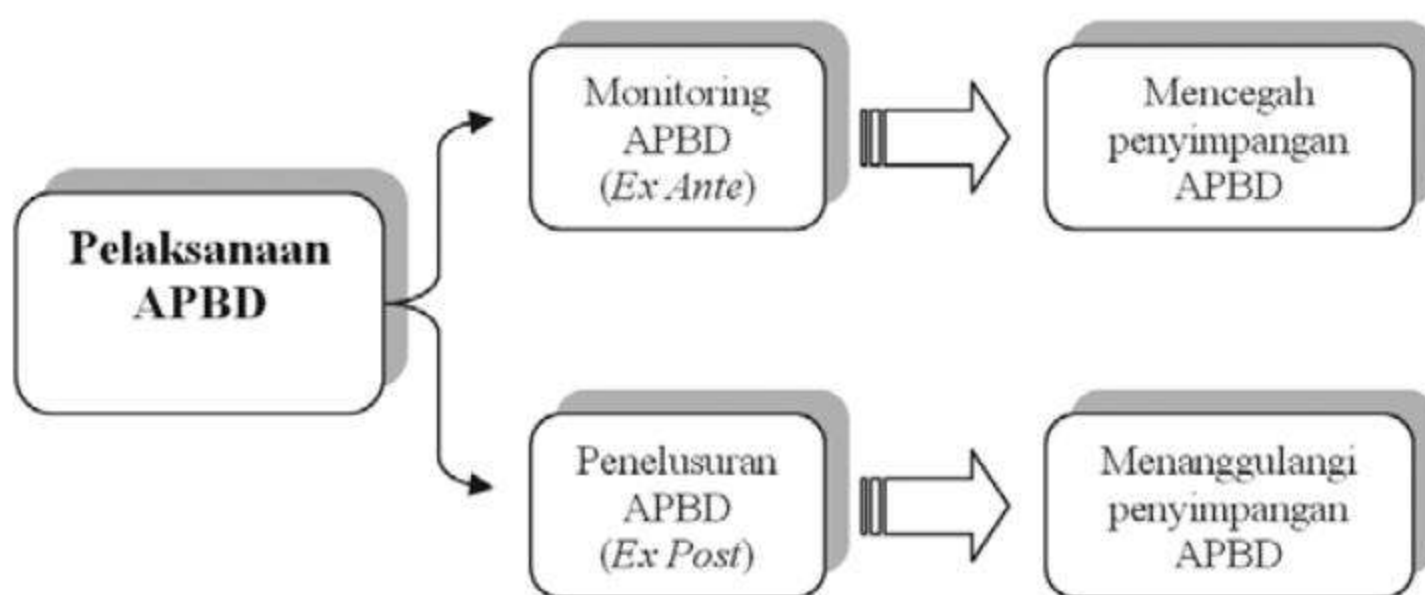
Rewang dan Gampil untuk terlibat dalam pelaksanaan APBD. Sampai berakhirnya program PBET, dokumen DPA SKPD masih dikategorikan oleh kedua pemerintah daerah tersebut sebagai rahasia negara.² Padahal dokumen ini memiliki makna penting dan strategis, dalam menuntun masyarakat untuk bisa memonitoring proses PBJ dan pelaksanaan kegiatan-kegiatan yang didanai oleh APBD. Meski dalam situasi keterbatasan informasi, karena dokumen DPA SKPD tidak dapat diakses, penelusuran belanja daerah tetap bisa dilakukan.

Rewang dan Gampil melakukan penelusuran belanja daerah secara menyeluruh; mulai dari memeriksa dokumen anggaran, proses PBJ hingga pelaksanaan kegiatan/proyek di lapangan. Untuk bisa melaksanakan penelusuran belanja daerah secara baik dan memperoleh hasil capaian yang maksimal, Rewang dan Gampil kami bekali pengetahuan maupun keterampilan melalui kegiatan pelatihan.

Berbekal pengetahuan dan keterampilan dari pelatihan tersebut, Rewang dan Gampil kemudian menyusun rute penelusuran belanja daerah. Ada dua rute yang mereka rumuskan. *Pertama*, rute untuk mencegah terjadinya penyimpangan penggunaan APBD (*ex ante*). Kegiatan ini disebut dengan nama monitoring APBD. Tujuannya untuk mencegah terjadinya manipulasi dan korupsi penggunaan anggaran pada saat suatu proyek dilaksanakan. *Kedua*, rute untuk menanggulangi praktik penyimpangan penggunaan APBD (*ex post*). Kegiatan ini disebut dengan nama penelusuran belanja daerah. Kegiatan ini dilakukan dengan cara menelusuri kegiatan proyek pembangunan yang telah dilakukan pada tahun anggaran sebelumnya. Mulai dari memeriksa DPA SKPD, proses PBJ, dokumen-dokumen pelaksanaan dan keluaran yang dihasilkan kegiatan tersebut. Dua rute mengenai penelusuran belanja daerah tersebut digambarkan melalui bagan 5.1 berikut ini.

2 Pemerintah daerah Kabupaten Bantul dan Kebumen menganggap DPA SKPD sebagai dokumen rahasia negara. Mereka mendefinisikan "rahasia negara" sebagai dokumen yang rawan disalahgunakan oleh kelompok tertentu di luar pemerintah daerah, sehingga bisa menyebabkan gangguan ketertiban keamanan daerah. Karena pemahaman seperti ini, anggota DPRD kabupaten Kebumen pun sampai-sampai tidak bisa mengakses dokumen ini.

Bagan 5.1
Rute Penelusuran Belanja Daerah



Bagan 5.1 menggambarkan adanya arena pelaksanaan APBD yang berpotensi memunculkan praktik penyimpangan. Penyimpangan APBD pada prinsipnya bisa dicegah melalui keterlibatan kita dalam monitoring pelaksanaan APBD. Pun demikian, jika terjadi penyimpangan APBD maka dapat kita temukan dan tanggulangi melalui kegiatan penelusuran APBD.

5.2. Mencegah Korupsi Melalui Monitoring APBD

Pasca penetapan APBD adalah tahapan paling rawan untuk tindakan korupsi. Terutama para pelaksana proyek-proyek pemerintah daerah. Mulai dari penyusunan dokumen DPA SKPD, proses PBJ hingga pelaksanaan pembangunan atau proyek-proyek pemerintah daerah. Salah satu persoalan krusial adalah pemerintah daerah selalu menyembunyikan dokumen DPA SKPD. Selain itu pemerintah sangat diuntungkan oleh metode akuntansi yang canggih dalam penyusunan dokumen anggaran, sehingga sulit untuk melacak terjadinya indikasi korupsi di seputaran nilai proyek pemerintah.

Pengalaman Rewang dan Gampil dalam penelusuran belanja daerah menunjukkan, bahwa anggaran besar dalam nilai suatu proyek

tidak selalu mencerminkan besaran manfaat yang diterima masyarakat. Nilai suatu proyek Rp. 1 milyar misalnya, yang resmi tercantum dalam APBD dan diindikasikan pro rakyat, ternyata tidak semuanya diterima masyarakat. Melalui pemeriksaan dokumen DPA SKPD, dapat diketahui sebagian alokasi anggaran proyek tersebut (berkisar 30 persen) ternyata untuk biaya koordinasi, administrasi dan honor pegawai pemerintah daerah. Informasi ini hanya dapat diperoleh jika dokumen DPA SKPD dibaca, karena di dalam dokumen inilah “rahasia dapur” itu berada. Sistem akuntansi yang dipergunakan dalam dokumen DPA SKPD, sering disalahgunakan sebagai strategi untuk menyembunyikan alokasi pos-pos pembiayaan yang memberi keuntungan birokrasi pemerintah daerah. Atas pertimbangan inilah, pemerintah daerah selalu menutup-nutupi dokumen ini dengan kata-kata “rahasia negara”. Padahal kita menjadi tahu, yang mereka sebut “rahasia negara” pada intinya adalah rahasia mereka yang menyelipkan kepentingan untuk mencantumkan pos-pos pembiayaan untuk diri mereka.

Untuk mencegah supaya manipulasi dan korupsi tidak terjadi, masyarakat luas bisa melakukan kegiatan monitoring APBD secara partisipatif bagi proyek pemerintah yang sedang berlangsung. Gampil mencoba menginisiasi dan mendorong masyarakat penerima manfaat proyek P2TPD tahun 2007, untuk terlibat dalam monitoring pelaksanaan proyek tersebut. Sementara itu Rewang mencoba menginisiasi monitoring kegiatan proyek penataan kawasan wisata pantai Parangtritis di Dusun Mancingan, untuk mengetahui potensi penyimpangan di dalam proyek tersebut.

5.2.1. Monitoring Proyek P2TPD di Kebumen

Gampil yang dikoordinir oleh Usman dan beranggotakan lima orang (Sholahudin, Ubaidillah, Elly, Teguh, dan Imam) melakukan monitoring proyek P2TPD³. Proyek yang didanai oleh P2TPD dan

³ P2TPD singkatan dari Program Pembaharuan Tata Pemerintahan Daerah. Program ini didanai oleh Bank Dunia dengan nama proyek Indonesia Local Governance Reform (ILGR), di 14

APBD ini bentuknya adalah pembangunan Bendung Kali Kedungbener. Mereka memulainya dengan mengumpulkan beberapa dokumen anggaran dan proyek guna bahan analisisnya. Gampil mengumpulkan dokumen tersebut melalui prosedur formal yang telah ditetapkan. Tetapi jalur tempuh yang dilaluinya tersebut ternyata mengalami kesulitan, karena pemerintah daerah tidak mau membuka akses⁴. Sungguh suatu kondisi yang kontradiktif dengan semangat Perda transparansi, partisipasi dan akuntabilitas. Dengan demikian diketahui bahwa kerangka regulasi ternyata belum bisa menjamin akan terealisasi di dalam praktiknya.

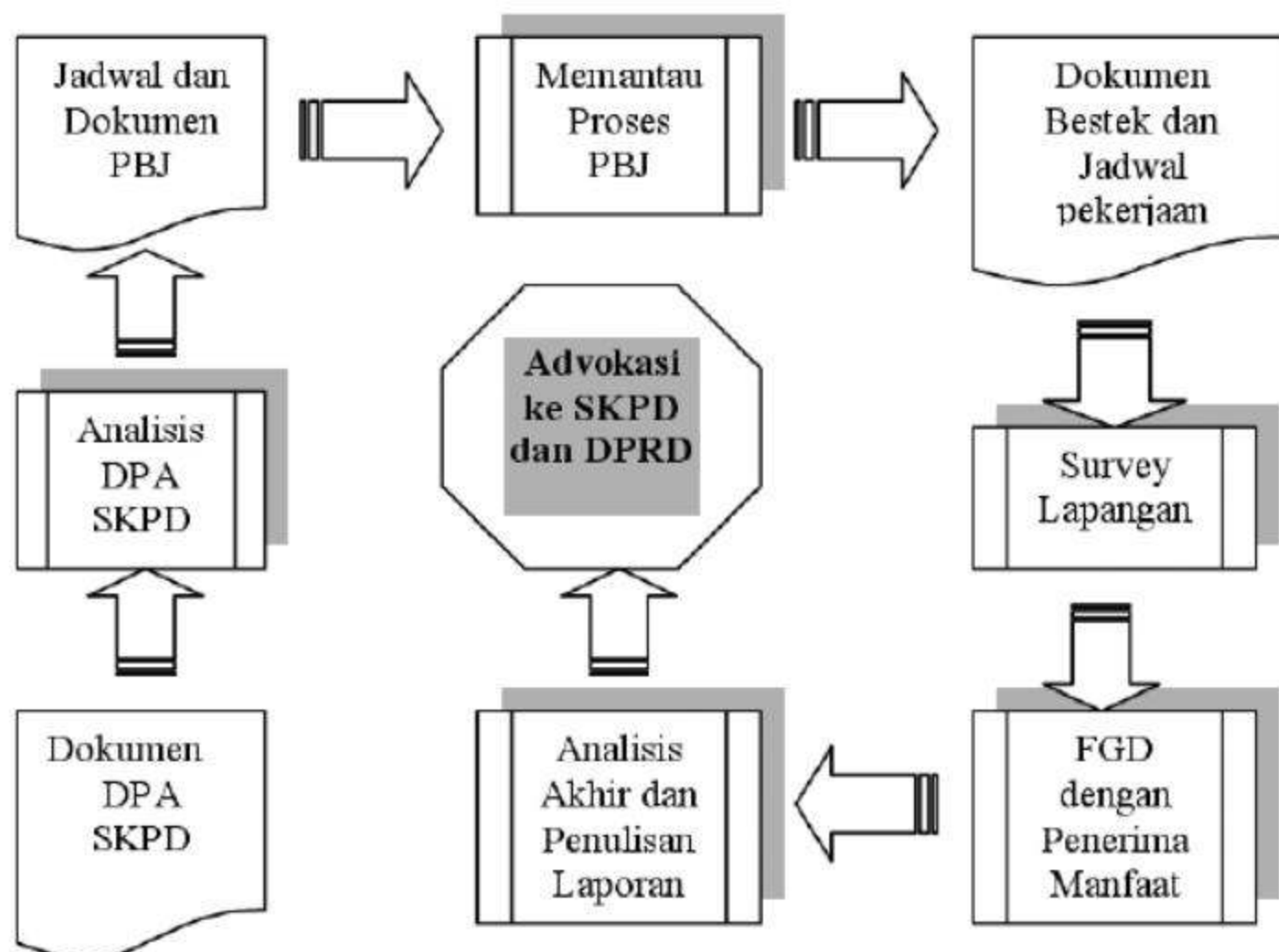
Menghadapi kesulitan dalam mengakses dokumen, Gampil tidak patah semangat, mereka kemudian menemukan siasat yang disebutnya *clurut movement*⁵. Berbekal siasat itu, Gampil mengontak Seknas P2TPD sebagai pengelola proyek pembaharuan tata pemerintahan di Kebumen. Atas fasilitasi dari Seknas P2TPD, Gampil menjadi mudah memperoleh dokumen. Tim Monitoring Gampil mendapatkan beberapa dokumen yang dibutuhkan. Mereka memperoleh DPA SKPD untuk kegiatan/proyek ini, yang dibuat oleh dinas SDA PE (Sumber Daya Alam dan Pertambangan Energi). Dalam mekanisme proyek P2TPD, pemerintah daerah sebagai penerima bantuan diharuskan melibatkan masyarakat guna melakukan monitoring proyek ini⁶.

kabupaten Indonesia. Program ini diawali dengan mengkampanyekan regulasi daerah (Perda) yang menjamin tata pemerintahan daerah secara transparan, partisipatif dan akuntabel. Pada periode berikutnya, program ini memberikan investasi (dalam bentuk *loan* Bank Dunia kepada pemerintah Indonesia) untuk mendukung proyek-proyek pembangunan infrastruktur daerah: pendidikan, kesehatan, pertanian dan seterusnya.

- 4 Gampil menempuh jalur formal dalam mengakses dokumen DPA SKPD. Jalur tempuh itu antara lain mengirim surat kepada kepala SKPD, surat resmi kepada bupati dan berdiskusi dengan BPKP kantor regional Jawa Tengah dan DIY. Semua jalur tempuh formal tersebut tidak mencapai hasil. SKPD dan Bupati tetap bersikukuh bahwa DPA SKPD merupakan dokumen rahasia negara. Sedangkan BPKP justeru menghadapi masalah yang sama, tidak bisa mengakses DPA SKPD.
- 5 *Clurut Movement* adalah metode gerakan yang diistilahkan oleh Cholid Anwar (anggota Gampil, yang juga anggota KPU). Cholid Anwar menyebutnya dengan istilah *clurut* (binatang rikus) yang selalu bergerak dari pinggir dan menggunakan jalur informal dalam mendapatkan berbagai kepentingan.
- 6 Dinas SDA PE mau memberikan dokumen ini karena terikat perjanjian dengan P2TPD. Perjanjian tersebut mengharuskan adanya partisipasi masyarakat, transparansi dan akuntabilitas publik. SKPD lainnya tidak memberikan dokumen DPA SKPD, karena tidak terikat perjanjian

Setelah memastikan dokumen DPA SKPD bisa diperoleh, Gampil menyusun *roadmap* monitoring proyek pembangunan Bendung Kali Kedungbener. *Roadmap* itu bisa digambarkan melalui gambar 5.1 berikut ini.

Gambar 5.1
Roadmap Monitoring Proyek P2TPD



Sumber: Diolah dari Dokumen Rewang dan Gampil

Kegiatan pembangunan Bendung Kali Kedungbener, di Desa Wadas Malang, Kecamatan Karang Sambung, Kabupaten Kebumen menyerap dana Rp 350.000.000 dari P2TPD dan Rp 60.000.000 dari APBD kabupaten Kebumen tahun anggaran 2007. sebagaimana Gambar 5.1, setelah dokumen DPA SKPD diperoleh, Gampil melakukan *review* dan analisis dokumen tersebut. Kemudian dilanjutkan dengan memantau proses PBJ, berbekal dokumen PBJ yang didapatkan. Dari proses

dengan P2TPD.

pemantauan PBJ diperoleh sejumlah data awal. Data awal itu kemudian dikembangkan di lapangan, melalui proses survei pekerjaan fisik. Setelah survei lapangan inilah data dan informasi bisa dikelompokkan menjadi tiga: pelaksana proyek, kualitas bahan dan kuantitas bahan. *Pertama*, ditemukan bahwa pelaksana proyek bukan pemenang tender, tetapi pihak rekanan yang ada di bawah pemenang tender yang sebenarnya (di subkontrakkan kepada nomer urut 3). *Kedua*, kualitas bahan diketahui adanya campuran pasir, kapur dan semen yang tidak sesuai dengan bestek yang telah ditetapkan. *Ketiga*, beberapa bentuk bangunan tidak sesuai dengan gambar teknis, atau tidak sesuai bestek.

Berdasarkan temuan analisis dokumen dan survei fisik di lapangan, Tim monitoring Gampil berinisiatif mengajak masyarakat penerima manfaat untuk melakukan FGD dan peninjauan lapangan proyek Bendung Keli Kedungbener. FGD dilakukan di Kantor Balai Desa Wadas Malang, yang diikuti peserta dari unsur pemerinrah desa, BPD, LKMD, Kadus, RT, RW, Karang Taruna dan tokoh masyarakat. Masyarakat desa antusias mengikuti kegiatan FGD tersebut, karena selama ini mereka tidak tahu menahu tentang proyek P2TPD tersebut. Pemerintah daerah sendiri, menurut mereka belum pernah sosialisasi. Itulah potret pelaksanaan proyek pembangunan di desa. masyarakat tidak membutuhkannya, tiba-tiba orang-orang proyek datang ke desanya dan pulang meninggalkan bangunan proyek tersebut setelah kalender proyek selesai dilaluinya.

Tim monitoring Gampil menjelaskan secara detail mengenai gambaran proyek ini, lengkap dengan besteknya. Masyarakat pun menjadi sadar, bahwa mereka selama ini tidak pernah tahu mengenai hak-haknya untuk terlibat dalam pelaksanaan proyek pemerintah, sehingga bisa mencegah tindakan penyimpangan dan korupsi dalam proyek tersebut. Ada beberapa hal penting yang terangkum dalam FGD dengan masyarakat Desa Wadas Malang, yaitu :

1. Para pihak pemangku kepentingan di desa ternyata belum banyak mengerti proyek Bendung Kali Kedungbener, karena

- pelaksana proyek dan pemerintah daerah tidak banyak melakukan sosialisasi proyek tersebut kepada masyarakat desa
2. Muncul keinginan para pihak terkait di desa untuk terlibat aktif melakukan monitoring pelaksanaan proyek P2TPD
 3. Para pihak berkepentingan di desa menginginkan untuk meneruskan temuan-temuan monitoring pelaksanaan proyek P2TPD, jika tim monitoring benar-benar menemukan suatu permasalahan.

Setelah FGD dilaksanakan, Tim monitoring Gampil bersama 48 peserta FGD melakukan *checking* lapangan. Survei lapangan bersama ini menemukan data bahwa adukan semen hanya menggunakan campuran $\frac{3}{4}$ zak semen untuk 1 (satu) mesin molen. Berdasarkan analisis tim teknis yang diundang Gampil, komposisi adukan seperti itu berarti perbandingan semen dan pasir berkisar 1 : 9 . Padahal dalam RAB, komposisi adukan semen dan pasir tertulis 1: 4. Data lapangan juga menunjukkan bahwa pasir sebagai bahan bangunan diambil dari sekitar lokasi pembangunan Bendung Kali Kedungbener. Hal ini bisa berakibat pada kerusakan struktur bangunan yang sedang dikerjakan. Penggunaan batu sebagai bahan utama juga diindikasikan terjadi penyimpangan. Pelaksana proyek memanfaatkan batu yang banyak terdapat di lokasi, yang sebenarnya tidak diperbolehkan diambil, karena dapat mempengaruhi sistem aliran air.

Dari survei lapangan juga menunjukkan, bahwa proyek P2TPD di Desa Wadasmalang tersebut tidak ada pengawasan dari Pemda dan masyarakat. Akibatnya, bangunan baru justru menghilangkan akses jalan masyarakat di sekitarnya, yang selama ini mempergunakan bagian badan Bendung Kali Kedungbener, untuk lalu lintas pejalan kaki. Berdasarkan penuturan Kepala Desa Wadas Malang, meski tidak ada pengawa dari Pemda, namun dirinya pernah dimintai tanda tangan beberapa lembar bendel SPPD. Tindakan ini jelas menyiratkan adanya perilaku yang tidak beres. Karena itu, pihak pemerintah desa mensinyalir telah terjadi

penyimpangan tugas yang dilakukan oleh panitia pelaksanaan proyek P2TPD dari unsur birokrasi Pemda.

Pasca FGD, Kepala Desa dan masyarakat langsung berinisiatif melakukan *public hearing* dengan DPRD, menyangkut temuan-temuan lapangan yang telah dikumpulkannya. Setelah dua kali mengirimkan surat permintaan *hearing*, akhirnya masyarakat Desa Wadas Malang melakukan diskusi dengar pendapat dengan Komisi A dan Komisi B DPRD Kebumen, tepatnya pada tanggal 8 November 2007. Hasilnya, DPRD akan menindak lanjuti dengan memberikan peringatan kepada pemerintah daerah, khususnya dinas terkait dan pengusaha pelaksana pekerjaan tersebut.

Selain melakukan *hearing* dengan DPRD, Gampil juga melakukan diskusi publik mengenai temuan pembangunan Bendung Kali Kedungbener. Pihak pemerintah yang langsung dihadiri Dinas SDA PE, selaku pengguna anggaran dan panitian pelaksanaan proyek, mengapresiasi temuan-temuan tim monitoring Gampil. Dinas SDA PE berjanji akan memperbaiki bangunan tersebut dan menegur kontraktor yang tidak bekerja sesuai bestek. Selain itu juga akan mengakomodir kebutuhan masyarakat untuk bisa menyeberang melewati bangunan bendung. Janji pihak Dinas SDA PE tersebut ditindaklanjutinya beberapa hari usai terselenggaranya *public hearing* dan *discussion*. Dinas SDA PE bersama kontraktor memperbaiki bangunan Bendung sesuai dengan keinginan masyarakat. Beberapa perubahan dilakukan, termasuk memperbaiki campuran semen dan perbaikan bangunan untuk penyeberangan masyarakat.

Pelajaran berharga dari proses monitoring ini adalah ketika masyarakat penerima manfaat terlibat melakukan monitoring proyek, maka kualitas proyek dari pemerintah tersebut bisa terkontrol dengan baik dan terlaksana sesuai dengan bestek yang telah direncanakan. Karena itulah pentingnya mengembangkan keterlibatan masyarakat seperti ini dalam mekanisme pelaksanaan proyek-proyek APBD.

5.2.2. Monitoring Proyek APBD di Kabupaten Bantul

Senada dengan pengalaman yang dialami Gampil, tim monitoring Rewang pun pada saat menjalankan monitoring proyek APBD masih terkendala oleh akses dokumen. Tarik menarik dalam menafsirkan dokumen publik, transparansi dan akuntabilitas senantiasa melingkupinya. Transparansi tidak berarti semua dibuka atau "ditelanjangi", begitu argumentasi yang sering dikemukakan Sekda Kabupaten Bantul mewakili cara pandang pemerintah daerah. Menurut Sekda ini, dokumen publik itu hanya sebatas pengumuman lelang proyek dan jadwal proses lelang. Dengan demikian dokumen yang lain, seperti DPA SKPD, dokumen penawaran dan RKS, bukan merupakan dokumen publik.

Rewang memutuskan untuk melakukan kegiatan monitoring proyek "Penataan Kawasan Pariwisata Mancingan di Pantai Parangtritis". Tim Monitoring berusaha mendapatkan DPA Dinas Pekerjaan Umum, pengumuman tender proyek, jadwal PBJ, dokumen TOR atau KAK, dan dokumen penawaran proyek. Pengumuman tender bisa diperoleh melalui papan pengumuman dinas PU (Pekerjaan Umum). Namun jadwal PBJ, dokumen TOR atau KAK dan dokumen penawaran, tidak dapat diperoleh karena pihak Dinas PU keberatan memberikannya⁷.

Metode yang ditempuh Tim Monitoring Rewang adalah mendatangi ruang panitia dan *standby* secara bergilir setiap hari untuk memantau perkembangan proses PBJ proyek. Tim monitoring pun menemui panitia PBJ, yang dihadiri langsung oleh Kasubdin Tata Ruang Kota selaku kuasa pengguna anggaran proyek tersebut. Setali tiga uang, pejabat inipun tidak bisa memberikan informasi secara detail dan akses dokumen. Padahal tanpa punya dokumen dan informasi rincil PBJ, tim menghadapi kesulitan untuk melakukan monitoring proses PBJ Proyek Penataan Kawasan Pariwisata Mancinngan. Hingga

⁷ Tim Monitoring Rewang tetap menempuh jalur formal dengan melakukan loby dan mengirimkan surat resmi kepada Bupati. Termasuk juga mengirimkan surat permohonan resmi ke dinas PU dan menemui ketua panitia PBJ. Semua jalan tempuh itu tidak ada yang memberikan akses Rewang dalam memiliki dokumen-dokumen teknis PBJ.

suatu saat tanpa sengaja, karena tim *standby* di dinas PU tiap harinya, anggota tim bisa ikut proses pembukaan dokumen penawaran, hanya itu yang bisa dipantau oleh tim. Untuk proses PBJ yang lain lepas dari pantauan. Inisiatif Tim Monitoring tetap tidak putus di tengah jalan. Tidak berhenti begitu saja, tim tetap berusaha terus menemui ketua panitia PBJ untuk mendapatkan dokumen-dokumen tersebut, meski akhirnya hanya mendapatkan jadwal PBJ saja, itupun setelah proses tender sudah selesai.

Setelah memantau proses PBJ, dengan hasil yang tidak bisa maksimal, tim monitoring melakukan survei lokasi di kawasan Mancingan. Pada saat survei di lapangan, pelaksanaan proyek baru sebatas pengurukan dan pemasangan patok-patok. Papan pengumuman pun belum terpasang pada saat itu. Setelah beberapa kali tim monitoring berkunjung ke lokasi, ternyata aktifitas para pekerja proyek juga belum nampak. Tim beranggapan bahwa pelaksanaan proyek ini mundur dari jadwal.

Supaya data yang diperoleh di lapangan menjadi kaya, tim monitoring melakukan investigasi ke masyarakat di sekitar proyek. Warga yang mau diwawancarai pada awalnya agak resisten, tetapi ketika tim monitoring menjelaskan kepentingan dan tujuan Rewang, raut muka warga berubah menjadi penuh harapan. Mereka dengan senang hati akhirnya secara panjang lebar bercerita tentang proyek tersebut.

Hasil investigasi mengungkap bahwa proyek ini memberikan hasil yang bersifat negatif maupun positif bagi masyarakat. Menurut masyarakat pada awalnya masyarakat merasa senang dengan adanya rencana penataan kawasan Mancingan ini, karena mereka akan mendapatkan tempat usaha yang permanen dan mereka juga setuju apa bila nantinya kawasan wisata ini menjadi lebih baik dan tertata rapi, dengan harapan kondisi kembali ramai seperti sebelum terjadinya gempa 27 Mei 2006 yang lalu, atau mungkin lebih ramai lagi. Harapan dari masyarakat tersebut ternyata tidak sesuai sepenuhnya seperti yang mereka impikan. Adanya rencana pengrusakan rumah mereka yang tidak

dibarengi dengan kejelasan tempat relokasi dan kejelasan kompensasi ganti rugi, menjadikan masyarakat mempunyai kekawatiran akan nasib mereka. Terlebih apabila relokasi jauh dari kawasan Mancingan, maka mereka akan kehilangan mata pencaharian sebagai sumber penghidupan bagi keluarga mereka.

Berdasarkan berbagai temuan tersebut di atas, kemudian dipergunakan oleh Tim Monitoring Rewang sebagai bahan analisis dan laporan, yang dipaparkan kepada masyarakat melalui diskusi publik. Kegiatan diskusi publik ini mempertemukan Tim Monitoring Rewang dengan Dinas Pekerjaan Umum dan masyarakat penerima manfaat. Rewang berusaha menjembatani persoalan-persoalan yang berhasil dikumpulkan oleh tim monitoring. Dinas PU pada saat itu diwakili oleh Kasubdin tata ruang kota, yang kebetulan juga kuasa pengguna anggaran proyek tersebut, dengan didampingi 3 orang konsultan perencana proyek tersebut. Perdebatan sengit sempat terjadi antara warga Mancingan dengan Kasubdin Tata Ruang Kota Dinas PU. Kasubdin Tata ruang Kota tidak bisa memberi jawaban yang banyak atas beberapa persoalan yang dikeluhkan masyarakat Mancingan, termasuk tidak membantah ketika warga mempersoalkan transparansi mekanisme dan besaran ganti rugi yang akan dilakukan pemerintah daerah. Merasa kurang puas dengan tanggapan dari pihak Kasubdin Tata Ruang Kota, Rewang melanjutkan temuannya tersebut ke komisi D DPRD Bantul. Melalui kegiatan public hearing, hasil diskusi publik dengan pihak Dinas PU kemudian dikomunikasikan dengan komisi D DPRD kabupaten Bantul. Atas laporan tersebut pihak komisi D kemudian menindaklanjuti dengan memanggil Dinas PU. Beginilah peran mediasi yang telah dilakukan Rewang, untuk mengembangkan keterlibatan masyarakat dalam pelaksanaan APBD.

5.3. Menanggulangi Korupsi Melalui Penelusuran Belanja Daerah

Kebocoran anggaran dalam proyek pemerintah, terjadi karena masyarakat melupakan peran mereka untuk berpartisipasi dan mengawasi pelaksanaan proyek pembangunan. Anggapan bahwa pelaksanaan proyek pembangunan adalah milik pemerintah dan para kontraktor, selama ini masih menjadi kesadaran kolektif masyarakat.

Menelusuri jejak mereka tidaklah mudah. Mereka adalah aktor yang pandai berkelit, khususnya dalam menyimpan rahasia di seputar penggunaan APBD. Dalam konteks inilah, Gampil dan Rewang berinisiatif mengembangkan metode keterlibatan masyarakat sipil dalam menelusuri belanja daerah. Metode ini dilakukan untuk mengukur sejauh mana capaian penggunaan anggaran daerah, manfaat yang diterima masyarakat dan kedisiplinan para pihak dalam melaksanakan pekerjaan yang didanai oleh APBD.

Tidak semua proyek APBD ditelusuri. Hanya beberapa proyek saja yang sekiranya bisa dijadikan sampel penelusuran belanja daerah. Dalam memilih sampel kegiatan, digunakan beberapa indikator. *Pertama*, alokasi anggaran kegiatan/proyek cukup besar (di atas Rp 1 milyar). *Kedua*, kegiatan/proyek yang berdampak luas terhadap penerima manfaat dan mempengaruhi kegiatan perekonomian atau hajat hidup orang banyak. *Ketiga*, manfaat proyek ini tidak hanya dirasakan oleh satu komunitas, melainkan banyak komunitas. *Keempat*, proyek dilaksanakan oleh pemerintah daerah dan rekanan. *Kelima*, peluang partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan, pelaksanaan, monitoring dan evaluasi. *Keenam*, potensi terjadinya indikasi praktik korupsi pada proyek tersebut. *Ketujuh*, konsistensi pelaksanaan proyek dengan LAKIP. Suatu kegiatan yang dilaporkan sudah selesai, tetapi secara nyata masih dikerjakan atau mengalami keterlambatan.

5.3.1. Menelusuri Proyek Jalan Lintas Selatan (JLS)

Proyek Pembebasan Tanah Jalan Lintas Selatan (JLS), berdasarkan informasi dari LKPJ 2006, sudah digulirkan sejak tahun 2003. Proyek JLS ini merupakan kegiatan pemerintah pusat, yang lokasinya ada di Kabupaten Kebumen. Sebagaimana mekanisme yang ada, pemerintah pusat berkewajiban untuk mendanai pekerjaan konstruksi (APBN), sedangkan pemerintah daerah berkewajiban menyediakan pengadaan lahannya (APBD). Karena ketersediaan lahan terbatas, maka Pemda Kebumen dalam proyek JLS ini melakukan pembebasan tanah yang dimiliki oleh masyarakat. Untuk pembebasan tanah, dana yang digunakan patungan antara pemerintah propinsi dan pemerintah daerah, masing-masing 50 persen dari total dana yang dibutuhkan. Nilai proyek pembebasan tanah ini adalah Rp. 20.316.876.000 dengan target kurang lebih 55 Km. Realisasi anggaran sampai tahun 2007 baru mencapai Rp. 4.968.010.050 untuk membebaskan tanah di 5 desa, yaitu; Desa Mirit Petikusan, Tlogo Depok, Mirit, Tlogopragoto dan Wiromartan. Proyek JLS ini dilaksanakan dalam rangka mengembangkan jalan lintas antar propinsi di kawasan selatan pulau Jawa.

Dari informasi mengenai proyek JLS tersebut, Tim Penelusuran Gampil menjadi tertarik untuk fokus pada kegiatan/proyek tersebut. Karena sudah menjadi kesepakatan bersama, tim tersebut kemudian bergerak mengakses dokumen-dokumen yang dibutuhkan. Tim penelusuran (*tracking*) Gampil dalam memperoleh dokumen melalui dua cara. *Pertama*, dilakukan dengan prosedur formal dengan mengirimkan surat resmi permintaan dokumen JLS kepada pemerintah daerah, dalam konteks ini kepada Bupati yang ditembuskan kepada Sekda selaku ketua proyek JLS. Dalam isi suratnya, Gampil meminta secara resmi dokumen penjabaran APBD 2006, DASK 2006, dan data atau peraturan lainnya sebagai kelengkapan melakukan penelusuran proyek JLS. *Kedua*, dengan cara informal, yaitu meminta data kepada kepala desa atau masyarakat penerima manfaat proyek ini.

Tahap pertama yang dilakukan Gampil adalah mengakses kelengkapan dokumen proyek ini, mulai dari DPA SKPD hingga semua data hasil sosialisasi di lapangan. Dalam penelusuran dokumen, Gampil mendapatkan informasi data, bahwa proyek ini ditangani langsung oleh pemerintah daerah dengan Sekretaris Daerah (Sekda) sebagai kepala proyek dan bekerjasama dengan Badan Pertanahan Nasional (BPN).

Gampil memulai kegiatan penelusuran dengan survey lapangan. Survey lapangan ini dilakukan dengan metode FGD yang melibatkan masyarakat penerima proyek, guna mengetahui informasi awal masalah ataupun temuan lain di lapangan dan dijadikan bahan analisis awal. Tahapan kedua dengan mencari dokumen pelengkap yang diantaranya LAKIP, LKPJ Bupati, DASK, laporan perkembangan proyek JLS, ataupun data pelengkap lainnya berupa peraturan perundangan menyangkut persyaratan proyek maupun data lapangan lainnya. Gampil hanya mendapatkan dokumen APBD, LAKIP dan LKPJ Bupati tahun 2006. Kelengkapan dokumen lainnya seperti DASK Tahun 2006, Perda ganti rugi pembebasan tanah, data jumlah dan luas tanah yang dibebaskan sama sekali tidak di dapatkan. Gampil dalam usahanya memperoleh dokumen, selalu di lempar ke sana ke mari. Dari satu pejabat ke pejabat yang lainnya.

Kami sangat kesulitan dalam mendapatkan berbagai dokumen mengenai JLS. Pemerintah daerah Kebumen menganggap inisiatif yang dilakukan Gampil bisa membahayakan, karena proyek ini belum selesai dilakukan. Kami dilempar ke beberapa pejabat dan instansi untuk mendapatkan dokumen, mulai dari Sekda, Bagian Hukum hingga para pejabat yang sekarang menangani. Akhirnya kami tidak mendapatkan apapun⁸.

Keterangan dari pemerintah daerah, mulai dari Sekda hingga Camat yang terlibat proyek semuanya seragam. Mereka mengatakan bahwa tidak

8 Penuturan tim penelusuran proyek JLS, Gampil 2007.

bisa memberikan dokumen karena dokumen ini termasuk kategori “rahasia negara” dan mengkhawatirkan akan menyebabkan munculnya gejolak di masyarakat. Di sisi lain, faktor kesulitan yang dialami oleh Gampil adalah adanya pergantian pejabat yang menangani proyek ini. Berdasarkan data yang diperoleh, pergantian pejabat yang menangani terus dilakukan. Kebijakan ini muncul dari Bupati dan Sekda. Salah seorang anggota tim penelusuran Gampil berujar, “rupanya pemerintah daerah takut bila ada satu pejabatnya yang mengetahui proyek ini dari awal hingga akhir, karena pejabat itu bisa membocorkan rahasia negara setiap saat”. Dugaan lain yang muncul adalah adanya faktor kesengajaan untuk selalu mengganti pejabat yang menangani agar pihak lainnya sulit untuk mengungkap atau melacak kasus ini.

Kotak 5

Perjalanan Tim Tracking ke kantor DPU dan Kimprasda untuk menemui Pak Ping, salah seorang narasumber yang mengetahui JLS. Ternyata Pak Ping kurang merespon kedatangan kami. Bahkan Kimprasda sangat khawatir dengan kedatangan kami ke sana. Gambaranku, pergi ke Kimprasda dan DPU nantinya akan mendapat informasi lebih banyak mengenai JLS, namun kenyataannya berbeda.

Kami kurang diterima oleh Pak Ping dengan alasan beliau kebetulan lagi banyak tamu. Kami hanya mendapatkan sedikit informasi, khususnya tipe-tipe bangunan untuk ganti rugi yang juklaknya telah ditentukan berdasarkan tipe-tipe bangunan tersebut. Namun Pak Ping tidak menceritakan berapa besar ganti rugi bangunan berdasarkan tipe-tipe tersebut. Kami hanya diberi tahu orang yang bisa memberikan informasi tersebut yaitu Pak Slamet dan Pak Yanto. Kami merasa *diping pong* dari satu orang ke orang lain dalam mendapatkan informasi mengenai JLS.

**Catatan Harian 1 Agustus 2007,
Tim Penelusuran Gampil**

Meskipun dokumen terbatas, Gampil tetap terus menelusuri jalannya proyek JLS yang ada. Jika dokumen tidak tersedia, maka data di lapangan menjadi sumber informasi yang sangat penting. Guna memperoleh data di lapangan, Gampil melakukan wawancara dengan beberapa warga penerima manfaat. Wawancara di lapangan ini dibimbing oleh satu pertanyaan; apakah realisasi pembebasan tanah di lapangan sudah sesuai dengan LKPJ Bupati 2006?

Hasil wawancara Tim Penelusuran Gampil kepada penerima manfaat proyek JLS, memperlihatkan adanya indikasi penyelewengan anggaran. Dengan perkiraan panjang tanah pada lima desa yang sudah dibebaskan sekitar 754.000 m, dimana harga per m² adalah Rp. 25.000, maka akan menyerap anggaran sebesar Rp. 1.885.000.000. Pada tahun 2007 telah direalisasikan pula ganti rugi untuk satu desa, yakni Desa Lembu Purwo dengan rincian 290.000 m² x Rp. 26.000 = Rp. 278.400.000. Dengan demikian jumlah total anggaran yang direalisasikan untuk membayar pembebasan tanah sebesar Rp. 2.163.400.000. Dari wawancara di lapangan diperoleh pula data bahwa pihak pemerintah desa mendapatkan uang kompensasi kegiatan-kegiatan pra konstruksi (sosialisasi, pendataan, pengukuran dan pematokan batas tanah). Setiap desa mendapatkan dana pengganti sebesar Rp. 2.100.000. Karena sudah ada enam desa yang melaksanakan kegiatan pra konstruksi, maka ada anggaran yang dikeluarkan sebesar Rp. 12.600.000. Dengan menjumlahkan antara belanja pembebasan tanah dengan belanja operasional, maka diperoleh jumlah seluruhnya Rp. 2.176.000.000,-. Kalau kita kaitkan dengan LKPJ Bupati tahun 2006, yang menyebutkan sudah merealisasikan Rp. 4.968.010.050, maka ditemukan selisih sebesar Rp. 2.792.010.050. Dari selisih perhitungan angka realisasi anggaran yang dilaporkan dengan temuan data di lapangan, Gampil mengupayakan *cross check* ke pihak-pihak yang bersangkutan.

Tim Penelusuran Gampil melakukan *cross check* dengan mengadakan FGD di masyarakat penerima manfaat. FGD ini dilakukan dengan tujuan: (1) melengkapi data JLS dari para penerima manfaat. (2)

membuka perspektif masyarakat untuk kritis terhadap proyek pemerintah yang tidak transparan dan merugikan mereka. *Ketiga*, memperdalam dan menyempurnakan hasil temuan yang mengindikasikan penyelewengan dana pembebasan tanah JLS.

Kegiatan FGD berlangsung pada hari Rabu, 22 Agustus 2007, bertempat di Balai Desa Kaibon Petangkuran, Kecamatan Mirit, Kabupaten Kebumen. Dalam proses FGD itu terungkap informasi bahwa masyarakat merasakan keberatan dalam melepas tanah miliknya, tetapi karena terpaksa, meski dengan harga Rp 25.000 per meter mereka akhirnya melepaskannya. Dalam FGD itu pun muncul simpang siur tentang besaran harga ganti rugi yang ditetapkan pemerintah daerah. Ada informasi yang menyatakan, sebenarnya harga yang ditetapkan pemerintah daerah sebesar Rp. 60.000 per meter⁹. Selain saling mengungkapkan pengalaman dan data, FGD itu juga menjadi media sosialisasi dan telaah secara kritis atas kegiatan pembebasan tanah. Sehingga selain informasi, peserta FGD memperoleh juga penyadaran kritis.

Kesepakatan yang diperoleh dalam FGD adalah masing-masing desa dibentuk tim kecil/pokja yang akan mengkoordinir para warga yang tanahnya dibebaskan untuk pembangunan JLS. Peserta juga bersepakat untuk mengadakan musyawarah bersama mencari pertimbangan yang rasional dalam menetapkan harga pembebasan tanah. Hal ini dilakukan karena ada indikasi pemerintah daerah mempermainkan tawar-menawar harga secara perorangan. Dalam pandangan Seniman¹⁰, strategi ini akan memecah belah solidaritas sosial warga dan akan memicu pematokan harga yang tidak adil.

Temuan Gampil yang dikumpulkan dari analisis data dokumen,

9 Salah seorang peserta FGD bernama Khaimin mengungkapkan data ini, meski dia tidak mau menyebut sumber informasi. Karena dia khawatir akan terjadi hal-hal yang merugikan pihak pemberi informasi, jika dia menunjukkan identitasnya.

10 Seniman adalah koordinator Tim Penelusuran Gampil untuk proyek JLS. Seniman juga tokoh masyarakat di wilayah selatan Kebumen, sebagai koordinator FPPKS yang bergabung dengan Gampil

wawancara maupun FGD, bisa dipaparkan sebagai berikut: *Pertama*, Sosialisasi hanya dilakukan di tingkat kecamatan yang dihadiri oleh Kepala Desa, perangkat, BPD dan sebagian kecil masyarakat yang tanahnya terkena proyek JLS. Sedangkan sosialisasi di tingkat desa dilakukan oleh Kepala Desa yang dihadiri oleh masyarakat yang tanahnya terkena proyek JLS. Sosialisasi dilakukan sebanyak dua kali mengenai pemberitahuan pembuatan jalan dan pembuatan jalan itu sendiri. Juga pernah dilakukan pertemuan 4 kabupaten yaitu Kebumen, Cilacap, Kulonprogo dan Purworejo. Pertemuan yang diadakan di kabupaten Purworejo membahas lokasi, AMDAL, dan pemasangan patok dari kabupaten. Masyarakat kebanyakan sangat menerima kehadiran proyek tersebut karena menganggap proyek ini akan bermanfaat dan meningkatkan kesejahteraan hidup masyarakat desa ke depan

Kedua, Desa diwajibkan membantu melakukan pendataan tanah. Pengukuran dilakukan oleh warga desa 3 orang dan 2 orang dari petugas Kantor BPN. Bangunan yang terkena proyek JLS sebanyak 20 rumah dan lainnya berupa sawah dan tegalan. Dalam praktek pengukuran, tenaga pemasangan yang melibatkan masyarakat desa beberapa diantaranya belum dibayar upah tenaganya.

Ketiga, Proses dan tahapan pencocokan data yang dilakukan di Balai Desa Ambal. Hadir pada kesempatan itu Camat Bambang Budiartoko, SH, Fran Haidar (Kabag Pemdes Kabupaten Kebumen), tim pembebasan tanah tingkat kabupaten, kepala desa, serta aparat pemerintahan desa dan perwakilan masyarakat. Pencocokan data menurut tim pembebasan tanah Kabupaten Kebumen, guna mencocokkan data yang sudah diukur, masih terdapat kesalahan atau tidak. Bagi masyarakat yang masih komplain dengan data ini masih diberi masa tenggang satu bulan untuk mengusulkan data ini ke tingkat kabupaten melalui pemerintahan Desa.

Keempat, tahap pembebasan tanah. Dalam tahapan ini, tim yang ada di desa bekerja lebih ekstra. Mengapa demikian? Karena tahap ini tim dari desa bekerja mulai dari pematokan lahan, pengukuran,

Kotak 6

Contoh Kasus
Temuan Tim Penelusuran Gampil

Tanah Milik Giat, Warga Desa Kaibon Petangkuran, Kecamatan Mirit. Dia memiliki 2 bidang tanah yang terkena JLS.

1) Bidang 1

Lebar 9 m. Panjang 30 m. Total luas 270 m². Jika harga Rp. 25.000/m², seharusnya menerima ganti rugi total Rp. 6.750.000,-. Tapi jumlah yang diterima 6.427.500,-. Mengalami kerugian 322.500 rupiah. Ganti rugi ini belum dihitung dengan adanya tanaman jambu mete yang besar dan produktif, yang dihitung dengan asumsi 1 Batang jambu Mete besar dengan kisaran harga Rp. 150.000,- , Sedangkan tanaman lainnya adalah satu jambu mente kecil dengan kisaran harga Rp. 75.000,- , 2 pohon kelapa besar Rp. 150.000/batang. Pohonkelapa kecil 2 pohon Rp. 75.000,-/batang. Dua pohon laban tanggung Rp. 75.000,-/pohon. Ganti rugi tanaman dengan jumlah total yang belum dibayar **Rp. 825.000,-** Kasus yang terjadi di lahan pertama ini adalah Bapak Giat masih dipotong Rp. 75.000,- untuk ganti rugi tanaman ditambah Rp. 25.000,- untuk kas desa. Total kehilangan 1 bidang Rp. 1. 292.000,-

2) Bidang 2

Tanah dengan ukuran panjang 3 m x lebar 30 m. Luas total 90 m². Harga seharusnya adalah = 90 m² x Rp., 25.000,- = Rp. 2.250.000,-. Kasus ini, bapak Giat hanya menerima Rp. 1.900.000,- . Kerugian yang diterima Rp. 350.000,-

Dari dua bidang tanah tersebut, kerugian yang diderita Pak Giat keseluruhannya adalah Rp. 1.642.000,-

Kasus lainnya

Kasus lain yang serupa, dialami oleh Pak Karsudi. Pak Karsudi diminta uang Rp. 400.000,- untuk pelaksanaan pengukuran tanah untuk ongkos ganti pengukuran tanah tanpa ada acuan/prosedur yang jelas dari pemerintah. Sedangkan yang dialami oleh Bapak Teguh, karena ada untuk ongkos pemotongan 2 pohon kelapa ditanahnya maka Pak tegus ditarik Rp. 300.000,-

pendataan, dan pencocokan data masyarakat yang akan dilalui JLS. Tim desa terjun langsung ke lapangan untuk memberi tanda tempat yang bisa dilakukan pematokan. Pada saat pendataan, tim desa mendata warganya yang terkena jalan lintas selatan. Dalam melakukan pendataan ini, waktu yang dibutuhkan sangat banyak, bisa mencapai 1 minggu/lebih. Karena tim desa mengukur tanah setiap warga yang terkena proyek dan mendata segala hal yang ada di atas tanah tersebut. Tim desa dalam rangka pendataan, mengumpulkan masyarakat yang terkena proyek JLS untuk menyerahkan sertifikat tanah atau SPPT. Apabila masyarakat belum mempunyai sertifikat atau SPPT, masyarakat harus melengkapi persyaratan tersebut dengan menyerahkan KTP dan KK, apabila masyarakat tidak mempunyai keduanya diwajibkan membuatnya terlebih dahulu.

Kegiatan penelusuran yang dilakukan oleh Gampil ternyata memberikan pembelajaran yang berharga buat masyarakat penerima manfaat proyek JLS. Begitu juga bagi FPPKS dan beberapa kelompok masyarakat sipil lainnya di kawasan selatan. FPPKS bahkan melanjutkan beberapa temuan untuk bahan advokasi secara mandiri. Mereka melakukan dua kali *public hearing* dengan DPRD kabupaten Kebumen, khususnya dengan pansus JLS yang dibentuk komisi A DPRD Kebumen. Pada kesempatan *public hearing* pertama, FPPKS memaparkan hasil temuan-temuan yang diinisiasi Gampil. Mereka meminta DPRD melanjutkan dialog temuan warga tersebut dengan pihak pemerintah daerah, khususnya Sekda sebagai ketua tim proyek JLS. DPRD sepakat dengan usulan FPPKS, untuk meminta tim kabupaten hadir dan berdialog dengan masyarakat penerima manfaat proyek JLS.

Pada saat *public hearing* kedua yang digelar di DPRD Kebumen, mendapatkan hasil yang tidak memuaskan. Tim kabupaten tetap pada pendirian bahwa dokumen yang dimiliki tidak bisa diakses oleh masyarakat karena ini merupakan dokumen negara yang tidak bisa di publikasikan. Tim kabupaten juga menyatakan bahwa dengan keterbatasan dana, maka beban yang diterima oleh pemerintah daerah

cukup besar dalam proyek ini, sehingga plafon anggaran pembebasan tanah yang direalisasikan hanya sebesar Rp. 25.000/m².

Proses negoisasi yang difasilitasi Pansus JLS berlangsung alot. Seniman sebagai koordinator FPPKS menyatakan tidak puas dengan keterangan yang diberikan tim kabupaten dalam negoisasi tersebut dan akan mengajukan banding untuk dialog dengan DPRD propinsi Jawa Tengah. Heru sebagai ketua pansus JLS menyetujui dan memfasilitasi niatan *hearing* dengan komisi A DPRD Propinsi Jawa Tengah. Hasil dialog dengan Komisi A DPRD Propinsi Jawa, yang difasilitasi Pansus JLS, ternyata masih membuat masyarakat penerima manfaat proyek JLS belum merasa puas. Menurut Seniman, warga masih merasakan tidak puas karena DPRD propinsi melempar kasus ini kepada pemerintah pusat yang punya inisiatif awal dalam pelaksanaan proyek JLS. Hasil ini sangat tidak memuaskan FPPKS, sebagai kelompok yang memfasilitasi warga untuk menegoisasi ulang dengan pemerintah.

Dari beberapa capaian yang dilakukan oleh Tim Penelusuran Gampil dan FPPKS, dapat dipetik suatu pelajaran yang berharga, yaitu munculnya kesadaran masyarakat sipil untuk terlibat aktif dalam melakukan penelusuran proyek-proyek pemerintah yang telah selesai dilaksanakan dan patut diduga menimbulkan pro kontra bagi masyarakat penerima manfaat. Kesadaran untuk terlibat dalam pengelolaan keuangan daerah, telah memacu FPPKS secara mandiri untuk merumuskan kegiatan advokasi dan melakukan fasilitasi kepada masyarakat lokal yang menjadi basis anggota FPPKS. Sedangkan bagi pemerintah daerah dan DPRD Kabupaten Kebumen, mereka mendapatkan pelajaran berharga tentang pentingnya mengembangkan pemerintahan yang terbuka, transparan dan akuntabel dalam menjalankan proyek-proyek pemerintah.

5.3.2. Menelusuri Proyek Irigasi Karang

Cerita yang terjadi di Kabupaten Kebumen, tentu berbeda dengan apa yang terjadi dengan Kabupaten Bantul. Sejak semula, Rewang bersemangat ingin menelusuri 5 proyek yang dikerjakan oleh 5 SKPD

Kabupaten Bantul¹¹. Kelima SKPD tersebut adalah Dinas Pendidikan, Dinas Kesehatan, Dinas Pertanian, Dinas Pengairan dan Dinas Pariwisata. Tim Penelusuran Rewang memulai kegiatannya dengan mencari akses untuk memperoleh dokumen di beberapa SKPD. Dokumen yang dibutuhkan adalah APBD 2006, Penjabaran APBD 2006, DPA SKPD tahun 2006, TOR atau KAK dan Bestek proyek yang akan ditelusuri.

Proses berburu dokumen dilakukan melalui dua strategi, yaitu jalur formal dan jalur informal. Jalur formal yang dilakukan yaitu menempuh prosedur yang ada untuk mendapatkan dokumen dengan mengirimkan surat resmi kepada SKPD yang bersangkutan. Sedangkan jalur informal ditempuh dengan melobi para pejabat terkait, pelaksana proyek dan anggota DPRD. Jalur formal ditempuh sebagai upaya Rewang membangun citra organisasi yang profesional dan jelas aktivitasnya, sehingga pemerintah akan mempermudah masyarakat dalam mengakses dokumen. Surat yang dikirimkan Rewang kepada Bupati untuk memperoleh rekomendasi, ternyata tidak ada tanggapan sama sekali. SKPD pun akhirnya tetap tidak mengeluarkan dokumen-dokumen yang diminta oleh Rewang¹².

Kasus yang menghadang Rewang dalam mengakses dokumen anggaran, setali tiga uang dengan nasib yang dialami Gampil di Kebumen, pun demikian dengan daerah-daerah lainnya. Kondisi ini menunjukkan bahwa birokrasi pemerintahan daerah masih lambat dengan gagasan transparansi, partisipasi dan akuntabilitas. Birokrasi ternyata belum siap untuk diajak memperbaiki tata pemerintahan daerah. Kondisi yang sama juga diperagakan oleh para pengusaha yang selalu menjadi rekanan pemerintah daerah dalam melaksanakan proyek-

11 Wawancara dengan Abu Sabikhis, Mei 2008. Abu Sabikhis menjadi koordinator Tim Penelusuran Rewang, anggotanya semula ada 20 orang, Namun karena berbarengan dengan kesibukan mereka akhirnya yang aktif sampai akhir tingla 5 orang.

12 Sumantoro, anggota Rewang dan pernah terlibat dalam Pokja P2TPD menuturkan, bahwa Perda No 7 Tahun 2005 tentang Transparansi, Partisipasi dan Akuntabilitas dalam praktiknya tidak bisa menjamin akses masyarakat terhadap dokumen anggaran. Hal ini mengindikasikan bahwa pemerintahan daerah pada saat membuat Perda No 7/2005 hanyalah sebagai siasat untuk memperoleh hibah dari proyek P2TPD.

proyek APBD. Koordinator Tim Penelusuran Rewang mengungkapkan pengalamannya pada saat meminta dokumen ke salah satu rekanan Pemda Bantul.

Mereka sudah terima kekalahan dalam tender, dan tidak mau cari masalah dengan pemerintah. Rekanan yang menang pun tidak berani memberikan dokumen TOR dan bestek karena tidak diijinkan oleh SKPD terkait¹³

Mendapatkan dokumen yang masih memungkinkan adalah melalui jalur informal. Rewang melalui mitra yang ada di pemerintah daerah dan DPRD, mencoba untuk meminta bantuan mengakses dokumen. Mitra Rewang di pemerintah daerah dan DPRD, ternyata juga tidak mempunyai dokumen tersebut. Meskipun ada mereka tidak berani untuk memberikannya. Anggapan bahwa dokumen tersebut sensitif tetap saja menjadi alasan bagi mereka untuk tidak melepaskan dokumen penting tersebut¹⁴.

Menghadapi kesulitan dalam mengakses dokumen tersebut, tim penelusuran Rewang melakukan konsolidasi untuk maju terus. Rewang kemudian menetapkan satu prioritas proyek yang akan ditelusuri. Proyek Rehabilitasi Irigasi Karang, yang didanai dengan menggunakan skema P2TPD, akhirnya dipilih. Dipilihnya proyek ini tidak terlepas dari peran P2TPD dalam memformalisasi partisipasi dan transparansi di Kabupaten Bantul. Alasan lainnya adalah Rewang akan mendapatkan kemudahan dari P2TPD untuk mendapatkan kelengkapan dokumen yang dibutuhkan dalam melakukan penelusuran APBD. Betul saja, pada akhirnya dokumen-dokumen tersebut diperoleh dari Seknas P2TPD.

13 Wawancara Abu sabikhis, Mei 2008

14 Sumantoro dekat dengan para politisi partai politik yang berkuasa di Bantul. Ketika dia meminta bantuan teman-temannya di DPRD untuk mengakses dokumen, para anggota DPRD tidak ada yang berani. Kepemimpinan politik Bupati sangat kuat, sehingga mampu menghegemoni para anggota DPRD dari fraksi yang sama dengan dirinya.

Dokumen dari Sekna P2TPD sudah ada rincian anggaran sekaligus besteknya, sehingga mempermudah dalam analisis proyek dan bisa sebagai pemandu pada saat survei bangunan proyek di lapangan.

Selain dokumen dari Seknas P2TPD, beberapa dokumen yang terkait dengan proyek Irigasi Karang juga dibaca dan dianalisis. Anggaran proyek tersebut ternyata tidak tercantum secara rinci di APBD 2006 dan penjabarannya. Dokumen tersebut hanya memberikan informasi mengenai nama kegiatan “rehab irigasi”, tetapi tidak memperinci lokasi proyek, volume proyek dan anggarannya. Informasi rinci tentang proyek ini diperoleh dari dokumen yang dikirimkan oleh P2TPD, Dokumen RAB Dinas Pengairan, DASK (Dokumen Anggaran Satuan Kerja) Dinas Pengairan tahun 2006, LKPJ bupati tahun 2006, Buletin Transparan milik Bappeda, serta papan proyek.

Kotak 7

Informasi Besaran Nilai Proyek

Berbeda antara Sumber Informasi Satu dengan Lainnya.

1. Dokumen RAB Dinas Pengairan :
Rencana awal untuk anggaran Rehab Irigasi Karang yaitu Rp. 908.257.000;
Anggaran setelah perubahan yaitu Rp. 928.257.000;
2. DASK 2006
Pembangunan Rehab Irigasi Karang berasal dari:
Dana P2TPD TA 2006 : Rp. 891.000.000;
Dana APBD TA 2006 : Rp. 99.000.000;
Jadi total anggaran untuk pembangunan Rehabilitasi Irigasi Karang sebesar Rp. 990.000.000;
3. Dari belutin Transparan bappeda dan Papan Proyek.
Nilai kontrak proyek rehabilitasi irigasi karang adalah sebesar Rp. 991.420.000;

Perbedaan dalam pencantuman besaran angka proyek, membuat bingung bagi kepentingan penelusuran. Atas dasar temuan ini, Tim

mengkomunikasikan kepada Dinas Pengairan, untuk memperoleh informasi yang akurat. Dalam dokumen LKPJ Bupati Bantul Tahun 2006, ditemukan informasi tentang keterlambatan proyek Irigasi Karang. Proyek ini masih dalam status pengerjaan atau mengalami keterlambatan karena sifat alokasi anggaran untuk pekerjaan ini *multi years*. Pengerjaan fisik sudah terealisasi 40 persen, tetapi realisasi keuangan masih 0 persen. Dalam penelusuran Tim Rewang, faktor keterlambatan pencairan dana proyek dikarenakan DIPA dari Departemen Keuangan RI belum turun. Meski sudah ditalangi oleh pelaksana proyek, tetapi keterlambatan seperti ini berpotensi mengganggu kualitas pekerjaan. Temuan ini menunjukkan bahwa manajemen keuangan proyek P2TPD yang dikelola pemerintah pusat masih terkendala disiplin tatalaksana keuangan.

Setelah menganalisis dokumen-dokumen terkait, tahapan berikutnya adalah melakukan survei lapangan. Dalam survei lapangan tersebut tim penelusuran melakukan pengamatan, pengukuran dan pencocokan bestek dengan pekerjaan di lapangan. Untuk memperoleh *second opinion* dan uji kompetensi, Tim Penelusuran Rewang mengajak salah satu orang yang dianggap mempunyai kemampuan dalam menganalisis kualitas bangunan dan kesesuaian bangunan dengan bestek atau rencana gambar yang ada. Orang tersebut adalah ahli bangunan yang sudah terbiasa melakukan evaluasi dan monitoring proyek-proyek fisik. Setelah dari lapangan, tim kemudian menyusun agenda untuk FGD dengan para pihak yang terlibat. Kegiatan FGD dilakukan dengan kontraktor dan masyarakat penerima manfaat.

Pelaksana proyek atau kontraktor bersedia menghadiri FGD yang diselenggarakan oleh Rewang, perlu membutuhkan kiat tersendiri. Sumantoro menuturkan kiatnya tersebut, "Kami semula tidak membayangkan acara untuk diskusi dengan kontraktor bisa terlaksana. Biasanya mereka ketakutan bila diajak dengar pendapat. Karena saya cukup dekat dengan mereka, maka atas permintaan secara informal mereka bersedia hadir dalam dengar pendapat dengan Rewang dan

masyarakat penerima manfaat.” FGD dengan kontraktor dilakukan pada Jumat, 27 Agustus 2007. Pengusaha atau kontraktor, PB Sinar Mulya, ternyata kooperatif dalam memberikan data dan informasi yang dibutuhkan oleh Rewang. Mulai dari pengumuman tender proyek (pelelangan) hingga peletakan pengumuman proses lelang di papan pengumuman, diberikan secara mendetail. PB. Sinar Mulya menuturkan, bahwa proses pelaksanaan pendaftaran selama 2 minggu. Mereka mendapatkan informasi tersebut dari kawan sesama rekanan serta surat kabar yang beredar di luar DI. Yogyakarta.

Dalam FGD tersebut Tim Penelusuran Rewang juga menanyakan tentang proses PBJ untuk proyek Rehab Irigasi Karang. Pihak PB Sinar Mulyo menceritakan, proses PBJ memakai metode pelelangan umum, dengan menggunakan proses pascakualifikasi. Pihak PB Sinar Mulyo mendaftar untuk mengikuti pelelangan, dengan mengambil dokumen lelang umum (dokumen penawaran). Lebih lanjut mereka menuturkan, dokumen penawaran yang diambil adalah RKS (Rencana Kerja Satuan), yang berisi tentang tata cara pelaksanaan proyek, dasar hukum pelaksanaan, rencana anggaran serta standart bahan. Dalam pengambilan dokumen pelelangan, pihak rekanan tidak dipungut biaya dari panitia. Panitia proyek kemudian melakukan penjelasan (*aanwijzing*). Setelah ada penjelasan, pihak PB Sinar Mulyo menyusun penawaran dan memasukkan dokumen penawaran tersebut ke panitia pelelangan umum. Pada saat memasukkan dokumen penawaran, pihaknya juga menyerahkan dokumen-dokumen perusahaan sebagai syarat, yang meliputi: dokumen kualifikasi (NPWP, Sertifikat Tenaga Ahli, Daftar aktiva yang dimiliki). Aktiva yang dimiliki harus 50 persen atau lebih dari nilai kontrak/proyek yang akan dilelang.

Sistem seleksi dalam pelelangan, saat itu, memakai sistem gugur. Bagi peserta lelang yang tidak memenuhi persyaratan administrasi dalam proses pelelangan, maka otomatis akan gugur. Pada saat itu, sebagai calon pemborong pekerjaan Rehab Irigasi Karang, pihaknya sudah disediakan gambar teknis proyek/spesifikasi bangunan yang dibuat oleh konsultan

perencanaan. Sebagai pemenang lelang, pihaknya kemudian memhuat jaminan penawaran yaitu senilai 10 persen dari nilai kontrak pada lembaga keuangan (BPD). Sistem pembayarannya dilakukan dengan termin, yaitu termin I (20%), termin II (50%), termin III (75%), dan Termin IV (100%). Berdasarkan pengalaman PB Sinar Mulyo, pembayaran dari pemerintah pusat tergolong lambat, birokrasinya terlalu panjang. Sebagai pelaksana, pihaknya juga melakukan perubahan/pemindahan volume pengerjaan karena permintaan Dinas Pengairan, P3A, dan masyarakat penerima manfaat. Pelaksanaan pekerjaan Rehab Irigasi Karang berlangsung selama 4 bulan (Oktober 2006 – Februari 2007), dengan masa pemeliharaan 6 bulan.

Kegiatan FGD dengan masyarakat dan tenaga ahli dilakukan pada Selasa, 28 Agustus 2007, bertempat di Dusun Kali Pakel. Melalui FGD dengan masyarakat, Tim Penelusuran Rewang mendapatkan informasi bahwa irigasi Karang sebelum adanya proyek, kondisinya sangat buruk. Saluran air yang ada hampir menyamai bahu jalan/pekarangan, banyak rumput atau kotoran yang mengganggu saluran air. Selain itu, banyak juga kebocoran sehingga air tidak bisa mengalir sampai tujuan, hanya terbuang/habis dijalan. Masyarakat pun menyampaikan, bahwa usulan pembangunan irigasi Karang dimulai dari tahun 2004, ketika ada program padat karya dari Dinas Pengairan untuk menggali/membersihkan saluran tersebut. Mereka mengusulkan pembangunan kembali saluran tersebut agar air bisa mengalir dengan lancar dan bisa mengairi persawahan yang selama ini mengandalkan hujan.

Pada saat menceritakan proses sosialisasi pelaksanaan proyek, terungkap bahwa kegiatan sosialisasi telah dilakukan 2 kali oleh Dinas Pengairan. Namun mereka menyesalkan, karena masyarakat tidak dilibatkan dalam proses perencanaan proyek, sehingga masyarakat banyak yang tidak tahu bagian mana saja yang mau diperbaiki. Masyarakat pun tidak mengetahui bestek/gambar perencanaan proyek tersebut. Masyarakat hanya diminta untuk ikut serta dalam mengawasi pelaksanaan proyek. Mekanisme pelaksanaan proyek yang “sepi” dari

keterlibatan masyarakat inilah, persoalan laten yang selalu terulang. Masyarakat masih diposisikan sebagai obyek atau pengguna pekerjaan, belum ditempatkan sebagai pihak yang turut terlibat dalam pelaksanaan pembangunan. Dalam konteks inilah, apa yang diperankan Rewang, memperoleh apresiasi dari masyarakat dan menjadi kerangka untuk memperbaiki mekanisme partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Rewang mengembangkan mekanisme partisipasi dalam pelaksanaan pembangunan, lewat penelusuran panjang bangunan irigasi tersebut, mengumpulkan foto bangunan yang telah dikerjakan dan mengukur kualitas bangunannya dengan bestek yang ada. Kegiatan ini dilakukan dengan mengajak masyarakat dan pihak yang memahami teknik sipil untuk membantu membaca bangunan irigasi tersebut.

Dari pemantauan lapangan yang telah dilakukan oleh tim penelusuran dan konsultasi dengan pihak yang memahami tentang teknik sipil, Tim Penelusuran Rewang merumuskan beberapa hal sebagai berikut :

1. Kesesuaian dengan bestek

Tidak semua bangunan sesuai dengan bestek yang ada di RAB Dinas Pengairan. Pihak PB. SINAR MULYA mengakui ada beberapa perubahan terkait dengan volume pekerjaan: rencana akan dibangun lantai tetapi diganti dengan dinding, yang seharusnya dinding kanan kiri diplester dan dilantai tetapi hanya diplester kanan saja dan lantainya pun hanya sebagian.

2. Mutu / kualitas bangunan

Untuk kualitas bangunan dari segi campuran ataupun bentuk fisiknya sudah sesuai standar.

3. Kerusakan.

Ditemukan beberapa kerusakan sebagai berikut:

- Kerusakan pada saluran irigasi terjadi pada plesteran bawah pecah- pecah.
- Dinding bangunan yang retak ringan.
- Sudah terjadi pengrusakan bangunan oleh masyarakat,

dengan cara melubangi dinding saluran irigasi untuk mengairi sawahnya.

4. Pembiayaan

Pembiayaan proyek tidak sesuai dengan kebutuhan, pelaksanaan proyek di lapangan tergolong boros, sehingga diindikasikan rekanan mendapatkan untung besar. Pertimbangannya; untuk membangun dinding kiri dan kanan, yang disertai pemlesteran bawah (panjangnya 2200 m) biaya yang dibutuhkan sebesar Rp 400 000/m³. Sehingga seluruh biaya yang dibutuhkan menjadi: 2200 m x Rp. 400.000 = Rp. 880.000.000.

5. Efektifitas untuk pengairan

Pembangunan saluran irigasi ini kurang efektif karena belum bisa memenuhi tujuannya, yaitu untuk mengembalikan fungsi optimal jaringan irigasi dari 84 ha menjadi 144 ha. Debit air yang tersedia tidak bisa memenuhi kebutuhan air untuk mengairi persawahan.

Berdasarkan temuan yang telah dirumuskan tersebut, kemudian disusun laporan hasil penelusuran proyek Rehab Irigasi Karang. Laporan tersebut kemudian digunakan sebagai bahan komunikasi dengan Dinas Pengairan dan Komisi D DPRD kabupaten Bantul. Rewang mengkomunikasikan hasil temuannya kepada pihak pengguna pekerjaan dan pelaksana pekerjaan. Melalui kegiatan diskusi publik, pihak pengguna anggaran proyek (Dinas Pengairan) dipertemukan dengan pihak pelaksana anggaran (PB Sinar Mulyo) dan para pihak penerima manfaat (masyarakat di kawasan Karang, Organisasi Masyarakat, dan Pemerintah Desa), serta para pihak pemantau atau yang peduli pada isu anggaran daerah (LSM, akademisi). Melalui diskusi publik tersebut, Dinas Pengairan berjanji akan mengkaji kembali temuan-temuan Rewang tersebut.

Selain mempertemukan para pihak yang berkepentingan, Rewang pun melakukan *public hearing* dengan Komisi D DPRD Kabupaten Bantul. Pihak DPRD terlihat sekali kaget dengan kegiatan yang dilakukan

oleh Rewang, karena selama ini pihaknya saja belum bisa melakukan pekerjaan seperti yang dilakukan Rewang. Pernyataan dari Komisi D DPRD ini menunjukkan bahwa sebenarnya pihak DPRD selama ini belum memerankan secara maksimal apa yang menjadi peran dan fungsinya. Sedangkan dilihat dari aspek inisiasi yang dilakukan Rewang, nampak bahwa tatacara seperti penelusuran belanja daerah penting dikembangkan dan dilembagakan, sebagai upaya untuk melibatkan elemen masyarakat dalam pelaksanaan kegiatan yang mempergunakan anggaran daerah. Dengan jalur tempuh seperti ini, diharapkan praktik penyimpangan dan korupsi bisa terdeteksi, sehingga uang negara bisa diselamatkan.

5.4. Pelajaran dari Penelusuran Belanja Daerah

Pengalaman Gampil dan Rewang dalam melakukan penelusuran belanja daerah, telah memberikan pelajaran tersendiri bagi gerakan masyarakat sipil dan juga manfaat yang lebih bagi masyarakat, khususnya bagi penerima manfaat proyek pembangunan secara langsung di Bantul dan Kebumen. Inisiatif Gampil dan Rewang, ternyata bisa memperlihatkan bahwa proyek-proyek pemerintah sarat dengan peluang praktik-praktik penyimpangan. Pengalaman Gampil mendorong organisasi lokal, seperti FPPKS, dalam memperjuangkan mendapatkan “ganti untung” dalam pembebasan tanah untuk proyek JLS di Kabupaten Kebumen, telah membuka mata masyarakat penerima manfaat proyek bahwa memperjuangkan nasib mereka sendiri adalah penting untuk dilakukan. Hal yang sama terjadi pada saat Rewang menelusuri proyek Rehab Irigasi Karang di kabupaten Bantul. Masyarakat mulai memahami dan sadar bila tidak melakukan pengawasan atas proyek-proyek pemerintah daerah, maka pelaksanaan proyek tersebut akan menghasilkan kualitas proyek yang tidak semestinya. Pengalaman dalam menelusuri proyek tersebut telah menunjukkan bahwa pekerjaan saluran irigasi yang baru setahun direhab, ternyata sudah mengalami kerusakan.

Begitu halnya dengan pengalaman pada saat Gampil melakukan

monitoring Bendung Kali Kedungbener di Kabupaten Kebumen menunjukkan, bahwa dengan melakukan monitoring dan komplain atas temuan-temuan di lapangan kepada pihak-pihak terkait, ternyata bisa mencegah buruknya kualitas bangunan dan mencegah pula adanya kegiatan yang berbau atau terindikasikan korupsi.

Bercermin dari pengalaman Gampil dan Rewang, ternyata pemerintah masih saja belum menerapkan budaya malu untuk taat dalam mengelola uang negara. Mungkin sudah saatnya masyarakat mendesak pemerintah daerah agar taat dalam menggunakan uang rakyat, "Pemerintah Bijak, Taat Mengelola Anggaran".

Bab 6

Mengajak Warga Bersuara¹

“Melalui CRC ini, saya mendapatkan cara pandang baru dalam menyampaikan aspirasi kepada pemerintah.”
(Ubaidillah, aktifis Gampil-Kebumen)

Pada bagian sebelumnya kami telah memaparkan pengalaman Rewang dan Gampil pada saat melakukan intervensi di dalam proses perencanaan dan penganggaran. Berikut ini, kami hendak memaparkan pengalaman Rewang dan Gampil pada saat melakukan monitoring pelayanan publik. Bagian awal tulisan ini memaparkan sekilas tentang kebiasaan warga dalam mengekspresikan ketidakpuasan atas layanan publik yang diberikan oleh pemerintah. Setelah itu, tulisan dilanjutkan dengan penjelasan teoritis tentang citizen report card (CRC) sebagai metode warga menilai kinerja pelayanan publik. Bagian akhir tulisan ini, kemudian menguraikan pengalaman, capaian dan pelajaran berharga Rewang dan Gampil pada saat melakukan monitoring pelayanan publik dengan memakai metode CRC.

6.1. Menyampaikan Suara Warga

Menelisik apa yang dirasakan warga terkait pelayanan publik yang

1 Dalam konteks ini, suara warga dimaknai sebagai kehendak untuk mengajukan keluhan atau komplain, melakukan protes secara bersama-sama, melakukan lobi serta ikut terlibat dalam proses pembuatan keputusan. Anne Marie Goetz and John Gaventa, *Bringing citizen voice and client focus into service delivery*, 2001, IDS Working Paper 138, hlm. 5.

diberikan pemerintah, sesungguhnya bukan persoalan yang mudah. Tetapi tentu bukan pekerjaan mustahil. Seringkali tanpa sengaja, di warung kopi, misalnya, atau ketika malam hari melakukan ronda, kita seringkali mengungkapkan ketidakpuasan pelayanan publik yang kita terima mulai dari berbelitnya bikin akta kelahiran, susahnya bikin KTP, calo SIM yang membeludak di kantor polisi atau sekedar mengurus surat kematian. Intinya, mulai lahir hingga meninggal, pelayanan publik yang kita terima menyimpan beragam masalah.

Namun, kemana biasanya ketidakpuasan tersebut kita alamatkan? Tanpa kita sadari, kita sebetulnya sering menumpahkan ketidakpuasan terkait pelayanan publik yang kita terima ke sesama warga dan dalam kesempatan yang tidak terduga pula. Ini memang sesuatu yang lazim kita jumpai. Di gardu ronda, sekelompok bapak-bapak membicarakan susahnya membuat atau memperpanjang SIM. Pada waktu arisan dasawisma, ibu-ibu tampak meresahkan antrian yang panjang di Puskesmas ketika hendak memeriksakan kesehatan anak balitanya. Belum lagi soal pendidikan, tidak hanya bapak dan ibu, siswa yang masih kecil saja sering mengeluh soal layanan pendidikan yang belum berkualitas.

Begitulah, ketidakpuasan warga terkait pelayanan publik yang diterima seringkali hanya dialamatkan kepada sesama warga. Padahal mereka tahu, ini tentu tidak menyelesaikan masalah mengingat pemegang otoritas ada di pejabat publik atau aparat birokrasi. Ketidakpuasan terhadap pelayanan publik akhirnya hanya terpuaskan, manakala, sesama warga bisa menumpahkan *unek-uneknya*. Setelah itu, selesai. Dan, masalah pun berlanjut dan berulang kembali.

Tanpa disadari, ketika kita mencurahkan *unek-unek* mengenai buruknya pelayanan publik kepada tetangga, teman atau saudara, sesungguhnya kita sedang melakukan pekerjaan evaluasi pelayanan publik. Meski minimalis dan terbatas. Boleh jadi, dalam perbincangan informal yang kita lakukan, seringkali muncul ide-ide segar yang seolah-olah memberi jalan keluar atas masalah yang sedang menimpa kita. Akan

tetapi, sebaik apapun ide yang kita miliki, jika hanya tersampaikan dalam perbincangan informal sesama warga, tentu tidak akan membahana luas. Yang tahu hanyalah "dunia kecil" yang ada di sekitar kita.

Cerita tadi menggambarkan bahwa evaluasi pelayanan publik telah dilakukan, namun hanya terbatas diantara sesama warga. Artinya, masyarakat sebetulnya punya keinginan dan niat untuk memberi umpan balik kepada institusi penyelenggara layanan publik. Hanya saja cara dan strategi yang ditempuh belum efektif. Boleh jadi, ini merupakan warisan orde baru yang membuat masyarakat enggan berkomentar atas layanan publik yang diterima. Terlebih lagi di komunitas desa, warga merasa cukup puas, meski sesungguhnya mereka bermasalah (*ngedumel*) dengan layanan yang diberikan lurahnya atau ketua RT-nya.

Situasi masyarakat seperti itu, ibarat tali mati yang tidak bisa lagi diurai. Masyarakat biasanya bertanya seperti ini, "*bagaimana kami menyampaikan kepuasan kinerja layanan yang diberikan pemerintah?*" Nah, jika pertanyaan ini disampaikan kepada aparat pemerintah, biasanya mereka menjawab, "*lho kami kan telah menyediakan kotak saran berikut kertasnya. Warga sendiri yang malas untuk mengisinya!*" Jawaban tersebut juga kami dengar dari seorang pejabat rumah sakit di Kebumen, terkait bagaimana seorang warga harus menyampaikan ketidakpuasannya atas pelayanan yang diberikan rumah sakit.²

Penilaian atas pelayanan pemerintah, bagi kalangan kelas menengah, biasa diartikulasikan dengan membuat surat pembaca ke media massa. Seringkali kita membaca di surat kabar harian atau majalah mingguan, seorang warga menyatakan ketidakpuasannya terkait pelayanan publik yang ia terima di sebuah dinas atau instansi tertentu. Memang, instansi atau dinas yang menjadi sasaran terkadang menggunakan hak jawabnya dengan merespon surat pembaca tersebut. Selesaikah masalahnya? Di satu sisi memang ya, minimal antara warga yang membuat surat pembaca dan dinas terkait. Tetapi hal itu belum tentu memberi angin perubahan yang lebih luas dan bermanfaat bagi semua khalayak.

2 FGD Pelayanan Publik di Kebumen, 26 April 2008.

Uraian di atas mengajarkan pada kita, bahwa keluhan diantara warga mengenai kepuasan pelayanan publik, tidak menyelesaikan apapun. Ia hanya menjadi obat pelipur lara yang hanya berumur pendek. Besok, lusa dan di masa datang, persoalan yang kita hadapi punya potensi untuk terus berulang.

Tanpa berpretensi menciptakan obat, kami mencoba mengembangkan suatu gagasan untuk mengajak masyarakat bisa mengartikulasikan suaranya atas kinerja pelayanan publik. Kami mengajak Rewang dan Gampil, mempergunakan metode kartu penilaian warga (*citizen report card*)³, yang sedang dieksperimentasikan pula oleh banyak kalangan di Indonesia. Metode CRC ini memang sejak semula didisain oleh program PBET, sebagai instrumen untuk melakukan monitoring pelayanan publik. Pemilihan terhadap metode CRC ini, dikarenakan dia memberi peluang keterlibatan masyarakat dalam mengartikulasikan suaranya. Dalam arti kata lain, metode CRC memberikan jalan warga bersuara tentang pelayanan publik.

Sebagai gambaran bisa kita pelajari pengalaman Rewang berikut ini. Kesemarakkan program dan kegiatan pemerintah daerah dalam penanggulangan kemiskinan, mengusik gelora para penggiat Rewang. Mereka terusik untuk mengetahui, sejauh mana program dan kegiatan populis tersebut bisa sampai dan dirasakan manfaatnya oleh masyarakat. Karena itu mereka menggelar diskusi terfokus atau FGD. Diskusi ini bertujuan untuk memetakan persoalan seputar program dan kegiatan penanggulangan kemiskinan di Bantul.⁴ Adanya diskusi ini merupakan salah satu terobosan, untuk mewadahi suara warga terkait program dan kegiatan penanggulangan kemiskinan. Pesan yang ingin disampaikan Rewang kepada publik adalah mengubah kebiasaan "berkeluh kesah"

3 CRC ini pada dasarnya hendak menilai kualitas layanan publik, baik dilihat dari aspek pengguna layanan maupun penyedia layanan. Dalam program *Participatory Budgeting and Expenditure Tracking* (PBET), CRC ini dikenal dengan *User based survey* (UBS) yang hendak menilai kualitas layanan publik dari sisi pengguna serta *Report Card Survey* (RCS) yang menilik kualitas layanan publik dari aspek penyedia. Baik UBS maupun RCS, dalam tulisan ini akan dikerangkai dalam CRC.

4 Proceeding FGD Multistakeholder Rewang, 26 Januari 2008.

menjadi "suara bersama" yang lebih menggema (jelas alamatnya).

Tak pelak, dalam FGD tersebut muncul berbagai keluhan warga, terutama warga miskin, yang selama ini seolah terpendam terkait pelayanan publik yang mereka nikmati. Sumanta, misalnya. Bagi warga asal Imogiri-Bantul ini, pelayanan Puskesmas yang ada di wilayahnya belum maksimal karena tidak membuka layanan hingga 24 jam. Akibatnya, lanjut Sumanta, bila ada orang sakit keras pada tengah malam harus menempuh jarak jauh menuju kota, padahal perlu segera harus ditangani. Lain lagi dengan Sugeng, warga Bantul lainnya. Sugeng menyoroti layanan publik di bidang air. Ia melihat bahwa pelayanan PDAM kurang maksimal karena aliran airnya tidak sampai seharian penuh, tapi bergiliran. Imbasnya, sebagai pengguna, Sugeng malah merasa kesulitan.⁵ Begitu suara-suara warga berhamburan dalam forum FGD tersebut.

Dalam FGD ini, peserta merumuskan berbagai jenis layanan publik yang dianggap penting untuk dinilai kepuasannya. Pemilihan jenis layanan tersebut berdasarkan: *Pertama*, jenis layanan yang merupakan hak dasar. *Kedua*, jenis layanan yang banyak diakses oleh keluarga miskin. *Ketiga*, jenis layanan yang dianggap bermasalah dalam akses dan kualitas layanannya.

FGD yang digagas Rewang ini pada dasarnya langkah awal dalam cita-cita besar untuk memperbaiki pelayanan publik yang ada di daerah. Pertemuan yang mengundang Pemkab Bantul yang diwakili oleh Bappeda, keluarga miskin serta tim dari Rewang, pada prinsipnya telah mempraktikkan salah satu kaidah dalam metode CRC. Metode CRC sendiri diyakini banyak kalangan, merupakan salah satu metode monitoring dan evaluasi yang partisipatif.

Melalui metode CRC ini diharapkan upaya-upaya perbaikan pelayanan publik, bisa dilakukan bersama-sama antara penyedia (*provider*) dan pengguna (*user*). Persoalan yang dialami warga, akan lebih didengar oleh birokrasi pelayanan, jika kita bisa duduk bersama-sama. Dalam arti

5 Notulensi FGD Multistakeholder Rewang, 26 Januari 2008.

kata sebaliknya, jika upaya perbaikan pelayanan publik hanya dilakukan satu pihak saja, niscaya tidak akan menyelesaikan masalah, tetapi justru akan menimbulkan masalah baru.

6.2. Kartu Penilaian Warga (*Citizen Report Card*)

Pelayanan publik perlu dievaluasi untuk mengetahui sejauhmana pelayanan tersebut memberi kepuasan pada warga masyarakat. Lantas, siapa yang seharusnya melakukan pengukuran kualitas pelayanan publik dan instrumen apa yang digunakan sebagai alat ukur kualitas pelayanan publik? Aktor utama yang berhak menilai kualitas pelayanan publik tentunya adalah masyarakat penerima layanan. Tetapi, selama ini yang banyak melakukan penilaian justru lembaga pemerintah sendiri, salah satunya dalam bentuk laporan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah (LAKIP). Kepuasan masyarakat atas pelayanan publik memiliki rujukan regulasi, yaitu SE Menpan No. 63 Tahun 2003 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Publik. Dalam SE tersebut indikator kualitas pelayanan publik terdiri dari:

1. Kesederhanaan
2. Kejelasan
3. Kepastian waktu
4. Akurasi
5. Keamanan
6. Tanggung jawab
7. Kelengkapan sarana dan prasarana
8. Kemudahan akses
9. Kedisiplinan, kesopanan dan keramahan
10. Kenyamanan

LAKIP yang dibuat oleh instansi-instansi pemberi pelayanan publik (*service provider*) dilandasi SE tersebut. Tetapi, LAKIP hanya dilakukan dari, oleh dan untuk pemerintah. Masyarakat dipandang sebagai obyek layanan pemerintah, sehingga dianggap tidak perlu dilibatkan dalam prosesnya. Hal ini jelas mengingkari prinsip akuntabilitas yang

menyebutkan, bahwa kinerja pelayanan pemerintah harus dapat dirasakan manfaatnya oleh masyarakat. Artinya, yang merasakan bermanfaat atau tidak bermanfaat suatu layanan adalah masyarakat sebagai pengguna, bukan pemerintah yang menyediakan.

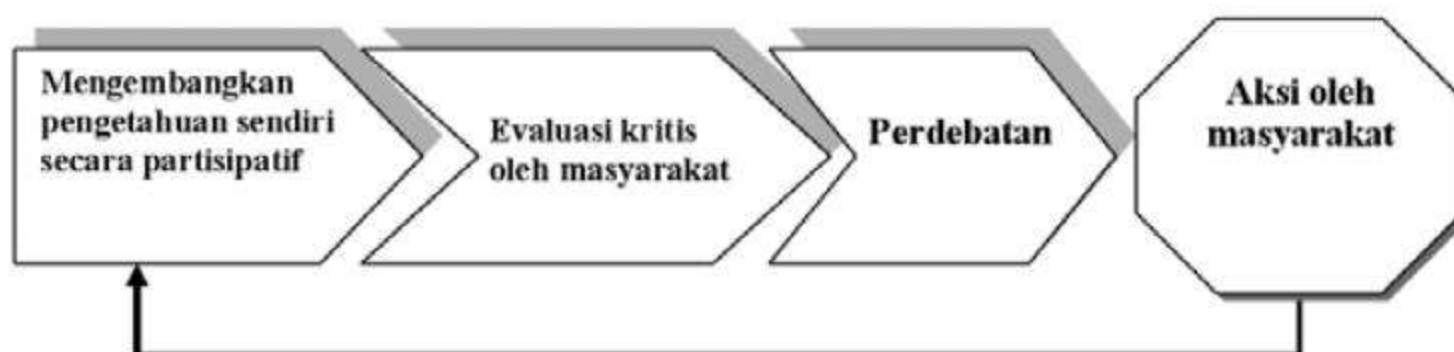
Sebagaimana dipaparkan dalam uraian di depan, bahwa warga menyalurkan penilaian atas pelayanan publik melalui berbagai mekanisme. Pada umumnya bersifat individual dan tanpa dilandasi data. Kritik tanpa data mudah dipatahkan oleh pemerintah yang memiliki banyak data, yang bisa dimanfaatkan untuk manipulasi atas kualitas layanan pemerintah. Dengan demikian, masyarakat pun perlu memiliki data tandingan atas data yang dimiliki pemerintah. Bagaimana warga memiliki datanya sendiri? Apakah data yang dimiliki warga memenuhi kualifikasi ilmiah? Sejak perencanaan, pengumpulan, sampai dengan analisisnya?

Pada tahun 1993, *Public Affair Center* (PAC) yang merupakan salah satu LSM di Bangalore India, memperkenalkan metode *citizen report card* (CRC). Saat itu, CRC dilakukan atas dasar keterpurukan kualitas pelayanan publik di kota tersebut. Data yang dihasilkan dari metode ini digunakan untuk melakukan advokasi pada pemerintah agar membenahi kinerjanya untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik.

CRC dilandasi paradigma penelitian partisipatif (PAR: *Participatory Action Research*) yang berorientasi pemberdayaan masyarakat. PAR ini bersifat induktif untuk melawan karakter riset konvensional yang mengedepankan pendekatan deduktif-kuantitatif. Basis ideologi PAR adalah usaha-usaha masyarakat setempat dan para pemimpin lokal, dalam memainkan peran terdepan untuk melakukan transformasi sosial berbasis pengalaman-pengalaman nyata mereka. Masyarakat mengembangkan suatu metode untuk menumbuhkan kesadaran mereka sendiri, atau kepedulian kritis atas situasi mereka, melakukan evaluasi mandiri secara reflektif dan kritis, sampai akhirnya melakukan tindakan kolektif untuk memberdayakan mereka.⁶

6 Melkote dan Steeves, 2001, halaman 343.

Diagram 6.1
Alur Pemikiran PAR



Sebagai turunan dari PAR, CRC merupakan survei partisipatif untuk memperoleh umpan balik masyarakat atas kinerja pemerintah. CRC dibutuhkan dalam situasi di mana tidak ada data atas persepsi masyarakat terhadap kepuasan dan kualitas pelayanan publik. CRC dilaksanakan berdasarkan informasi yang jelas dan fakta yang ada di masyarakat. Masyarakat sebagai pengguna pelayanan publik memberikan informasi tentang kualitas jasa dan kualitas interaksi dengan petugas pemberi pelayanan publik. Dengan adanya data tersebut, jika pelayanan publik belum memberi kepuasan pada masyarakat, mereka memiliki fakta untuk menuntut pemerintah memperbaiki kualitas pelayanan publik. Dengan kata lain, CRC merupakan “senjata” warga negara untuk melakukan advokasi kepada pemerintah. CRC mempermudah solidaritas warga dalam melakukan aksi kolektif untuk menuntut peningkatan kualitas pelayanan publik agar lebih tanggap terhadap kebutuhan warganya.

Pemerintah sendiri pun, jika mau, dapat memanfaatkan metode CRC sebagai alat untuk mengidentifikasi titik-titik permasalahan dalam lembaga pemerintahan yang membutuhkan perhatian. Sebagai contoh, di era otonomi daerah saat ini, pemerintah pusat dapat menerapkan CRC untuk mengetahui kualitas pelayanan publik yang dilakukan oleh kabupaten-kabupaten sebagai input atas kebijakan otonomi daerah. Di tingkat regional, CRC dapat dimanfaatkan untuk mengevaluasi

sejauhmana kinerja antar instansi, mana instansi yang telah baik dalam pelayanannya dan mana pula yang masih perlu ditingkatkan.

Perusahaan-perusahaan swasta juga sering menerapkan model yang serupa dengan CRC, yang dikenal sebagai survei kepuasan konsumen (*costumer satisfaction survey*), untuk melakukan pengukuran kepuasan atas layanan perusahaan tersebut. Perusahaan berkehendak memperoleh umpan balik dari konsumen dan hasilnya dipergunakan untuk melakukan pembenahan pada bagian-bagian tertentu dalam perusahaan, dimana memunculkan banyak persoalan yang berdampak pada ketidakpuasan konsumen. Survei kepuasan konsumen merupakan keharusan bagi perusahaan untuk menilai kinerja perusahaan sendiri, mengetahui kinerja perusahaan pesaing, sehingga tujuan akhirnya adalah memenangkan persaingan dengan perusahaan lain.

Tetapi, pada dasarnya pemerintah belum berkehendak menerapkan metode CRC. Model LAKIP yang tidak partisipatif membuktikannya. Pemerintah merasa pemegang monopoli pelayanan publik yang tidak memiliki pesaing, sehingga tidak pernah berinisiatif untuk mendapatkan umpan balik dari warga masyarakat penerima layanan. Kritikan warga masyarakat melalui "surat pembaca", pada umumnya ditanggapi oleh pihak pemerintah melalui "surat pembaca" juga. Isi tanggapannya bermacam-macam, mengklarifikasi kritikan warga, sekedar meminta maaf dengan janji akan memperbaikinya, sampai dengan menempatkan permasalahan pada oknum pegawai dan bukannya permasalahan kelembagaan.

Retorika pemerintah yang terkesan basa-basi dalam menanggapi kritik warga atas layanan publik tersebut, cenderung bersifat kasuistik dan personal. Artinya, kritik warga atas layanan pemerintah hanya kebetulan dialami oleh warga yang bersangkutan, kebetulan ada oknum pemerintah yang melakukan pelanggaran, seolah-olah itu bukan permasalahan sistem. Begitulah kejadian yang sering kita jumpai saat membaca surat kabar atau mengikuti media lainnya, semua berbenti di perbincangan, hampir tidak pernah ada aksi kolektif warga masyarakat

untuk mengubahnya.

Apakah model interaksi warga dengan pemerintah akan kita biarkan seperti ini, apakah kita biarkan pemerintah melakukan monopoli pelayanan dan informasi atas kinerja pelayanan publik? Sudah saatnya warga masyarakat bertindak. Di tengah rendahnya kualitas pelayanan publik, kita tidak bisa lagi sekedar mengandalkan inisiatif-inisiatif personal untuk mengkritisnya. Dibutuhkan cara lain yang memungkinkan warga masyarakat memiliki data akurat untuk menuntut perbaikan pelayanan kepada pemerintah, sekaligus bekal untuk melakukan aksi kolektif menuntut pada pemerintah. Cara lain itu adalah metode CRC, yang sekarang ini sedang digemari banyak kalangan.

Kotak 8

Metode CRC dapat memperbaiki kualitas pelayanan publik dengan cara :

- Mengubah keadaan masyarakat yang semula diam atau hanya menerima keadaan atau nasibnya, menjadi berani bersuara mengungkapkan keinginannya (dari diam menjadi bersuara).
- Mengubah keadaan para aktivis dari yang semula berteriak tanpa data, menjadi aktivis yang melakukan analisis dan berhitung (dari sekedar berteriak diubah menjadi berhitung dan menganalisis).
- Mengubah kondisi masyarakat dari hanya mampu bereaksi secara parsial menjadi mampu melakukan aksi kolektif terhadap pihak-pihak terkait (dari bereaksi menjadi aksi).
- Mengubah kondisi masyarakat dari pihak yang hanya mampu memberikan respon sesaat, menjadi pihak yang mampu melakukan aksi yang informatif dan berkelanjutan (dari respon sesaat diubah menjadi aksi yang berkelanjutan).

(Suhirman dan Entin Sriani Muslim, 2007,
Panduan Melakukan Report Card Survey)

6.2.1. Menjalankan Kartu Penilaian Warga

Survei partisipatif, mungkinkah dilakukan? Pertanyaan ini yang

pasti pertama kali muncul dari kalangan yang menilai dikotomi penelitian survei-kuantitatif yang bersifat deduktif dan penelitian kualitatif-partisipatif yang induktif. Kita tidak perlu menyelami lebih jauh tentang perdebatan ini, yang pasti upaya menggabungkan kedua pendekatan ini telah memperoleh tempat dalam khasanah literatur metodologis. Publikasi *Asian Development Bank* dan *Asian Development Bank Institute* menyebutkan, bahwa pelaksanaan CRC melalui tahapan sebagai berikut ⁷ :

1. Assessment atas kondisi lokal.
2. Penyusunan instrumen survei.
3. Pelaksanaan survei.
4. Analisis data hasil survei.
5. Diseminasi hasil survei.
6. Aksi untuk mendorong peningkatan pelayanan.

Metode yang utama dilakukan dalam CRC memang survei-kuantitatif yang menggunakan kuesioner sebagai instrumen dalam pengumpulan data. Upaya penggabungan pendekatan kuantitatif dan kualitatif telah dimulai sejak penyusunan instrumen survei. Assessment atas kondisi lokal pada umumnya dilakukan melalui diskusi kelompok terfokus (*Focus Group Discussion-FGD*), sebuah metode pengumpulan data yang lazim dikenal dalam penelitian kualitatif. FGD dilakukan untuk mengidentifikasi isu-isu strategis seputar pelayanan publik yang penting di wilayah tersebut. Setelah isu strategis terpetakan, maka selanjutnya disusun instrumen survei.

Pelaksanaan survei dengan meneliti sebagian warga masyarakat (responden) sebagai sampel dan dari sampel ini bisa ditarik kesimpulan untuk keseluruhan masyarakat (populasi). Hal ini sah dilakukan dalam survei, asalkan mengikuti kaidah-kaidah metode penelitian survei.

7 Asian Development Bank dan Asian Development Bank Institute, 2005, *Improving Local Governance and Service Delivery : Citizen Report Card Learning Tool Kit*.

Survei-kuantitatif dipergunakan untuk memperoleh gambaran umum tentang tingkat kepuasan konsumen dan permasalahan-permasalahan dalam pelayanan publik. Data kuantitatif hasil survei kemudian dilengkapi dengan data kualitatif (data verbal) yang diperoleh dari wawancara dan observasi.

Berdasarkan hasil survei, jika persentase responden yang tidak puas cukup tinggi, berarti bisa dianggap masyarakat secara umum merasa tidak puas terhadap pelayanan publik. Demikian juga sebaliknya, bila prosentase yang puas cukup tinggi, pelayanan publik tersebut harus mendapat apresiasi, karena masyarakat merasa dilayani dengan baik. Metode CRC juga bisa menghasilkan peringkat antar institusi penyelenggara pelayanan publik. Seperti pengalaman PAC (*Public Affairs Centre*), beberapa lembaga penyedia pelayanan publik di kota Bangalore dibandingkan satu dengan yang lain, sehingga hasil akhirnya bisa menunjukkan lembaga apa yang pelayanannya paling memuaskan dan lembaga apa yang paling buruk.

Penelitian kualitatif dipergunakan untuk memperoleh gambaran utuh tentang situasi pelayanan publik, mulai dari kebijakan umum, persoalan yang dihadapi oleh pemerintah sebagai *provider* dan inisiatif perbaikan, hingga pendapat beberapa warga tentang pelayanan publik tersebut. Metode pengambilan data pada metode kualitatif dilakukan dengan wawancara mendalam dan FGD. Baik wawancara mendalam maupun FGD dapat dilakukan pada berbagai pihak terkait (*stakeholders*).

Informan yang diwawancarai mendalam adalah para pengambil kebijakan, petugas pelaksana dalam pelayanan publik dan warga masyarakat yang menerima layanan. Melalui wawancara mendalam, gagasan di balik peraturan dan petunjuk teknis bisa digali. Demikian juga persoalan-persoalan yang muncul dalam pelayanan publik, baik dari sisi penyelenggara maupun masyarakat sebagai konsumen. FGD dipergunakan untuk mengetahui respon secara langsung, baik masyarakat sebagai pengguna (*user*) dan birokrasi penyelenggara

pelayanan publik sebagai penyedia (*provider*). Melalui FGD, peneliti bisa mendapatkan persoalan yang terjadi dalam pelayanan publik, langsung dari mereka yang mengalami dan berinteraksi setiap harinya. Berbeda dengan wawancara mendalam yang banya mewawancarai dan menarik kesimpulan dari setiap responden yang diwawancarai, kesimpulan dalam FGD adalah kesimpulan kelompok. Artinya, gagasan, pengalaman dan persoalan yang muncul dalam FGD akan diverifikasi kepada individu-individu melalui wawancara mendalam. Dengan demikian pada dasarnya diantara wawancara mendalam dan FGD bersifat komplementer.

Selain data primer dalam bentuk hasil survei dan data verbal, data sekunder dari dokumen-dokumen terkait sangat penting untuk memperkaya analisis. Dokumen-dokumen yang dapat dimanfaatkan, misalnya, berbagai peraturan baik di tingkat nasional maupun regional. Dokumen lain yang dapat dimanfaatkan adalah berita di media massa untuk mengetahui kecenderungan dan persoalan yang muncul dalam pelayanan publik.

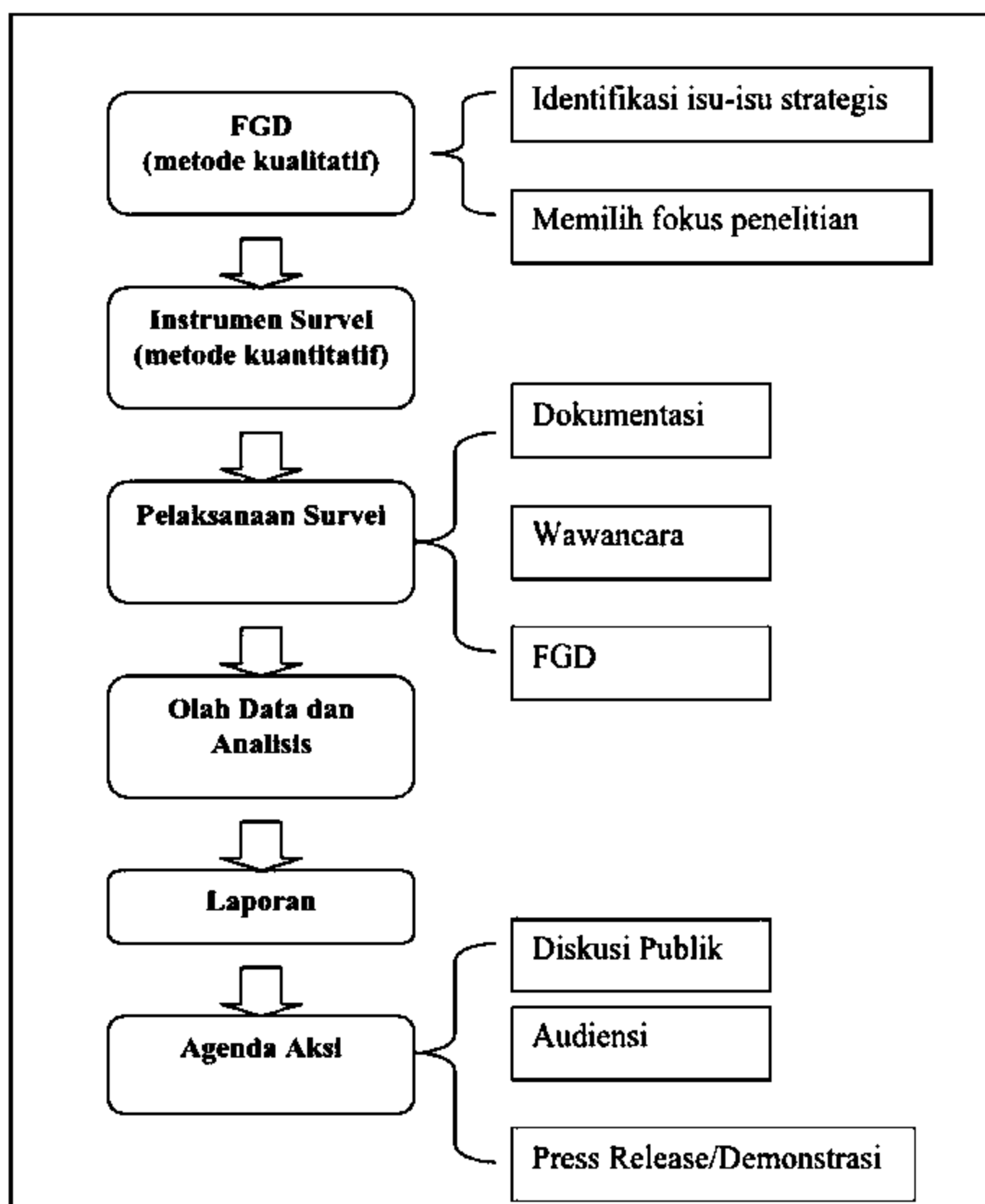
Apabila seluruh tahapan dan rangkaian kegiatan pengambilan data dalam penelitian kuantitatif dan kualitatif telah dilakukan, peneliti akan mendapatkan gambaran menyeluruh. Pemahaman yang utuh terhadap situasi dan kondisi pelayanan publik tidak hanya membantu dalam penyusunan kuesioner untuk survei, tetapi juga mengidentifikasi kelompok-kelompok strategis dalam pelayanan publik. Identifikasi ini sangat diperlukan terutama dalam tahapan advokasi yang akan dilakukan.

CRC juga bisa memberikan umpan balik bagi lembaga penyelenggara pelayanan publik untuk menentukan prioritas perbaikan pelayanan publik. Pelayanan publik yang berada di peringkat bawah membutuhkan prioritas yang lebih, dibandingkan pelayanan publik yang berada di peringkat atas. Karena prioritas kebijakan berimplikasi pada penganggaran, CRC juga bisa dipergunakan sebagai instrumen untuk advokasi anggaran.

Dengan informasi yang akurat berkaitan dengan kinerja dan

kualitas pelayanan publik, CRC bisa dipergunakan sebagai dasar untuk penyusunan anggaran. Karena itu, laporan dari CRC bisa digunakan baik oleh pemerintah maupun masyarakat. Sebagai penyelenggara pelayanan publik, melalui CRC pemerintah bisa mendapatkan evaluasi independen yang bisa dipergunakan untuk memperbaiki pelayanan publik. Bagi masyarakat, CRC bisa dipergunakan sebagai metode advokasi yang lebih berbobot, karena berdasarkan studi yang bisa dipertanggungjawabkan dan mewakili seluruh masyarakat.

Bagan 6.1
Tahapan Menjalankan Metode CRC



6.2.2. Belajar dari Pengalaman Rewang dan Gampil

"Tidak ada maksud untuk mencari kelemahan pemerintah dalam pelayanan publik yang telah diberikan kepada masyarakat. Kita hanya ingin memberi gambaran permasalahan yang dialami warga atas layanan publik yang diterima agar ada tindak lanjut penyelesaiannya," demikian Wisnu Giyono memberi argumentasi atas hasil FGD pelayanan publik yang dilakukan Rewang.⁸

Apa yang dikatakan Wisnu Giyono tersebut, merupakan ikhtiar dari masyarakat sipil untuk ikut serta memperbaiki pelayanan publik yang ada di daerah. Tidak ada upaya tendensius apapun, kecuali niat untuk ikut memperbaiki pelayanan publik di daerah. Menariknya, upaya tersebut tidak dilakukan dengan cara berteriak-teriak lantang di jalanan sambil membawa poster menghujat pemerintah, tetapi dimulai dengan melakukan FGD dengan elemen masyarakat pengguna layanan publik di tingkat desa.

Suatu langkah menarik dalam upaya memperbaiki pelayanan publik di daerah. Upaya yang dilakukan Rewang di Bantul ini, merupakan metode baru dalam menyuarakan *gerundelan* warga atas layanan yang diterimanya. Boleh jadi, selama ini masyarakat hanya bicara dalam hati pada saat mendapatkan pelayanan yang kurang memuaskan. Ketidakpuasan warga terkait pelayanan yang diberikan pemerintah, akhirnya hanya berhenti dalam bati. Dalam bahasa agama, inilah kekuatan paling akhir yang dimiliki seorang manusia. "Jika kamu tidak mampu menegur seseorang dengan berbicara, maka diamlah dan jangan sampai kamu merelakannya. Paling tidak, tegurlah ia dalam hatimu, karena itulah selemah-lemahnya iman seseorang," begitu petuah agama mengajarkan.

Serangkaian FGD yang Rewang lakukan di Bantul pada medio Agustus 2007 lalu, merupakan langkah awal untuk menjembatani keluhan warga dalam pelayanan publik. Melalui FGD ini, keluhan tentang ketidakpuasan warga bisa terwadahi dan ditindaklanjuti oleh

8 Proceeding FGD Pelayanan Publik 3 Desa, Rewang, Agustus 2007.

pihak lain. Memang, melalui FGD saja, ketidakpuasan warga terhadap pelayanan publik yang diterima belum langsung selesai dan memperbaiki atau mengubah keadaan. Akan tetapi, hal ini menjadi langkah yang lebih maju dalam upaya memperbaiki penyelenggaraan pelayanan publik yang diberikan kepada warga dari sekedar berkeluh kesah

Sebagai bagian dari tindak lanjut, Rewang menggelar sebuah diskusi publik yang membahas hasil FGD pelayanan publik di 3 desa. Ya, diskusi publik merupakan upaya untuk membahas hasil FGD yang berisi keluhan, ketidakpuasan, pujian dan segala hal terhadap pelayanan publik yang telah diberikan pemerintah. Yang patut dicatat, diskusi publik ini diselenggarakan Rewang bekerjasama dengan pemerintah. Bahkan, tempat diskusipun dilakukan di salah satu ruang di kompleks Pemda Bantul.

Apa yang dilakukan Rewang ini menunjukkan, bahwa ketidakpuasan warga terhadap pelayanan publik bisa disalurkan dengan berbagai cara. Tidak hanya dengan unjuk rasa atau demonstrasi, ketidakpuasan bisa diartikulasikan dengan cara mengajak pihak-pihak terkait untuk duduk bersama, membicarakan berbagai persoalan yang melingkupi pelayanan publik.

Mengajak aparat pemerintah untuk duduk bersama membicarakan persoalan pelayanan publik bukan sesuatu yang mustahil. Di era otonomi daerah, hal ini sangatlah memungkinkan. Janji transparansi, partisipasi dan akuntabilitas yang sering didengungkan aparat pemerintah, tentu bisa ditagih dengan beragam cara, salah satunya mengajak mereka untuk mendiskusikan persoalan pelayanan publik.

Diskusi publik hasil FGD dilakukan Rewang pada 20 September 2007. Kegiatan ini menarik. Ada masyarakat sipil yang diwakili Rewang, aktivis sosial dan warga biasa. Ada pula pihak eksekutif yang diwakili Sekda Bantul dan pihak legislatif yang dihadiri salah satu anggota komisi A DPRD Bantul. Masing-masing pihak menyampaikan berbagai hal yang menjadi kewenangannya. Para peserta yang hadir memberikan respon secara aktif.

Terkait dengan hasil FGD yang dilaksanakan oleh Rewang, respon peserta cukup beragam, ada yang membenarkan temuan-temuan tersebut, ada pula yang mengklarifikasi hasil temuan dengan berbagai argumen. Diskusi publik ini mengundang peserta yang bukan hanya berasal dari masyarakat sipil, tapi juga mengundang berbagai aparat pemerintah yang selama ini dekat dengan pelayanan publik.

Sayangnya, dalam diskusi ini tidak ada aparat birokrasi (pemerintah daerah) yang bisa hadir sebagai narasumber dengan alasan kesibukan, sehingga sulit untuk mengklarifikasi data yang sudah didapat dengan apa yang menjadi “klaim” pemerintah selama ini. Klarifikasi hanya didapat dari peserta yang sebagian berasal dari instansi yang terkait dengan pelayanan publik. Sekda Bantul memang hadir, tapi hanya membacakan kata sambutan dari Bupati Bantul. Namun demikian, ini tentu kemajuan yang cukup menggembirakan.

Kotak 9

Menurut Sumantoro, jika seorang aparat birokrat berbicara tak ubahnya bagai buih di lautan, bagus tapi pada tataran praktiknya menjadi jelek. Sumantoro berandai-andai, jika dirinya adalah seorang kepala dinas, ia akan pingsan jika melihat hasil survei yang dipaparkan Rewang. Ini karena hasil penelitian tadi valid dan dapat dipertanggungjawabkan sehingga menjadi gambaran tentang pelayanan publik di Bantul.

Sumantoro melihat ada ketertutupan dari pihak sekolah. Bagi Sumantoro, sekolah seharusnya memberikan ruang publik untuk masyarakat mengevaluasi kebijakan-kebijakan sekolah. Ia usul agar kepala dinas supaya sering turun ke bawah, tidak hanya mendapat laporan dari kepala sekolah. Apa yang menjadi paparan Rewang, harapan Sumantoro, agar diperhatikan oleh kepala dinas.

Sumantoro

(Peserta Diskusi Publik User Based Survey di Bantul)

Sumher: Narrative Report Quarter VI PBET-IRE Yogyakarta

Aparat pemerintah khususnya beberapa instansi yang terkait dengan layanan publik menyambut dengan baik diadakannya survei untuk mengukur kepuasan masyarakat atas pelayanan yang telah diberikan. Hal tersebut merupakan masukan kepada instansi pemberi layanan untuk memperbaiki kualitas pelayanan yang masih dinilai kurang memuaskan masyarakat.

Ini tentu memberi pelajaran penting betapa ketidakpuasan bisa disampaikan secara lebih intensif dengan membuka ruang diskusi secara terbuka. Tidak ada pihak yang merasa diusik atau diusili, tetapi satu dengan yang lain bisa menyampaikan ide atau catatan-catatan yang dimiliki terkait pelayanan publik di daerah secara lebih elegan dan demokratis.

Lantas survei macam apa yang hendak dijalankan Rewang atau Gampil? Pilihan akhirnya jatuh pada model *citizen report card* (CRC). Sebagaimana dijelaskan di atas, CRC merupakan salah satu pendekatan survei untuk mengetahui gambaran kinerja penyelenggaraan pelayanan publik terutama dari sisi pengguna layanan. Kartu penilaian ini dilaksanakan berdasarkan informasi yang jelas dan fakta di masyarakat. Kartu penilaian tidak dapat memberikan jawaban atas masalah pelayanan publik yang dihadapi penyedia layanan publik, tapi bisa digunakan sebagai alat diagnosa untuk memprediksi kelemahan dan kekuatan penyediaan layanan publik.⁹

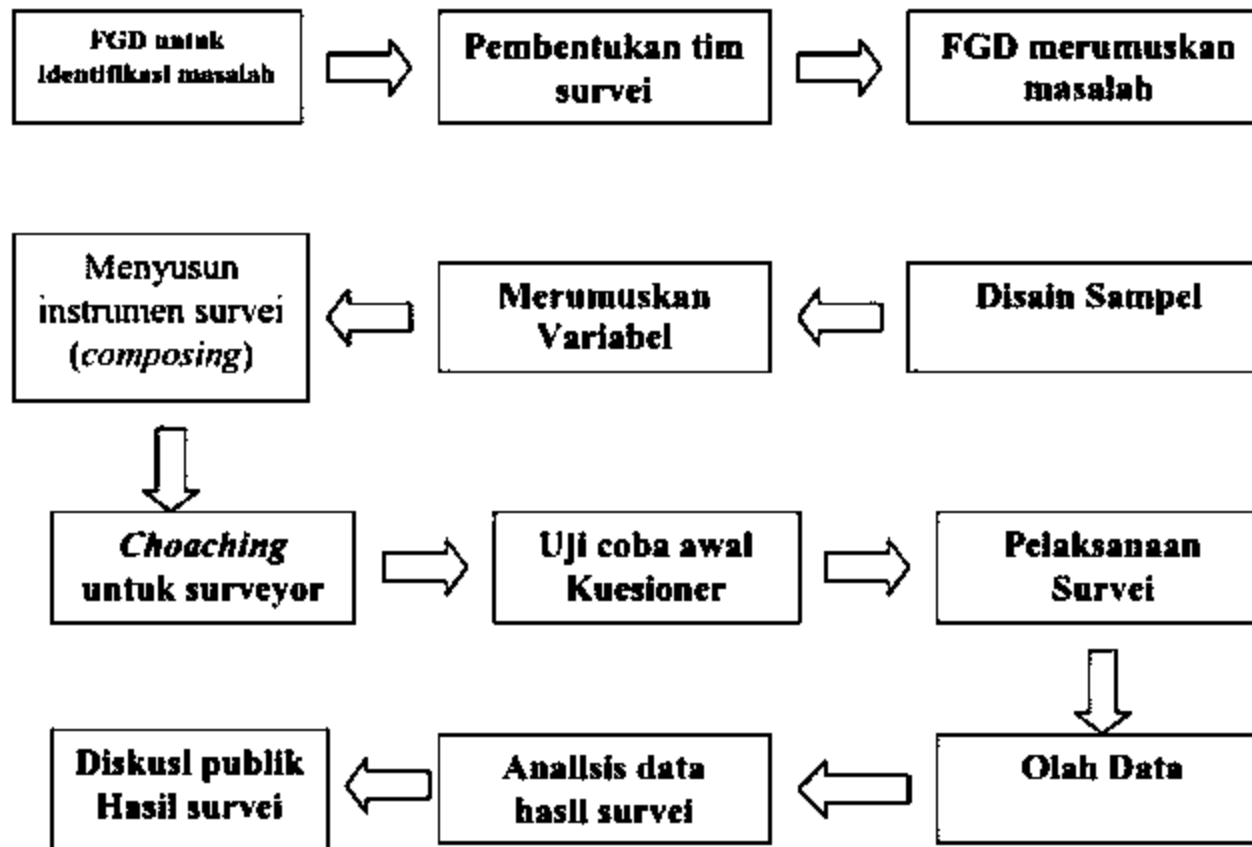
Selain itu, survei ini juga mengusung tema yang menarik yakni survei partisipatif. Apa maksudnya? Partisipasi, dalam survei ini, dimanifestasikan ke bentuk kegiatan kunjungan ke pemerintah dan mengundang elemen masyarakat lainnya. Pertemuan dengan Dinas P & K adalah contohnya. Dibalik kunjungan ke institusi penyelenggara layanan dasar pendidikan itu adalah ajakan untuk melakukan survei bersama-sama. Pengertian bersama-sama adalah kemauan institusi ini merumuskan masalah di layanan dasar, menganggap penting dan membutuhkan data tentang kepuasan warga dalam penggunaan layanan,

9 Suhirman dan Endah Apriani, *Bila Warga Menilai*, Bandung: BIGS, 2003, hlm. 5-6.

bersedia mengirimkan stafnya untuk terlibat di tahapan penelitian, serta menyiapkan pendanaannya. Itulah yang dibayangkan dengan survei partisipatif.

Bagan 6.2

Tahapan CRC yang Dijalankan Rewang dan Gampil



Sumber: Diolah dari Laporan Akhir UBS dan RCS Rewang-Gampil

Tahapan yang ditempuh dalam pelaksanaan survei ini, seperti tahapan penelitian survei pada umumnya. Hanya saja, baik Rewang maupun Gampil senantiasa mendorong keterlibatan beberapa pihak, seperti pemerintah atau masyarakat pengguna layanan dalam tiap-tiap tahapan. Keterlibatan ini merupakan upaya untuk menjadikan survei, berikut hasilnya, sebagai sebuah kerja bersama, bukan hanya kerja Gampil atau Rewang semata. Langkah ini ditempuh agar hasil survei juga bisa berguna dan menjadi bahan pertimbangan bagi semua pihak.

Sebagai langkah awal, Rewang maupun Gampil tidak asal-asalan dalam memilih isu yang hendak disurvei. Di Bantul, upaya memilih masalah dalam menjalankan survei diperoleh dari hasil FGD tentang pelayanan publik. Masalah yang hendak disurvei sebetulnya sudah ada di 'kantong'. Namun demikian, Rewang tidak mau tergesa-gesa.

Rewang memandang bahwa pihak otoritas yang hendak memperbaiki permasalahan seyogianya dilibatkan. Pelibatan ini tidak dalam konteks dukungan finansial, akan tetapi lebih pada upaya membangun kesepahaman atas substansi survei. Hal ini juga agar permasalahan yang hendak disurvei bisa menjadi kegelisahan bersama, tidak hanya kegelisahan warga saja atau pemerintah semata.

Ini mendedahkan pada kita bahwa setiap survei yang berawal pada kegelisahan satu pihak saja, hanya akan membuat masalah baru di kemudian hari. Upaya untuk duduk bersama dan menyamakan persepsi tentang kegelisahan menjadi langkah cerdas agar sebuah survei bisa lebih bermakna.

Setelah menemukan masalah yang hendak disurvei, langkah berikutnya adalah merumuskan variabel dan membuat draf kuesioner. Pembuatan draf kuesioner dilakukan oleh seluruh anggota tim survei melalui rangkaian diskusi. Kegiatan ini lazim disebut dengan *composing*. Dalam membuat kuesioner ini, tim survei Rewang maupun Gampil tidak bekerja sendirian. Hampir dalam rangkaian diskusi yang digelar, pihak pemerintah, terutama dinas atau instansi yang hendak disurvei diajak serta. Di Bantul, diskusi yang membahas draf kuesioner ini mengundang dinas pendidikan. Maklum, survei yang hendak dijalankan tentang layanan pendidikan dasar.

Menyusun instrumen penelitian, terlebih penelitian kuantitatif, memang bukan pekerjaan yang mudah, karena membutuhkan ketelitian, kecermatan dan kematangan. Dalam pekerjaan survei, bagian menyusun instrumen (kuesioner), merupakan tahapan dan bagian yang terpenting. Karena itu, tidak mengherankan jika terjadi bongkar-pasang terhadap draf yang telah disusun. Membosankan memang. Tapi jika tidak didiskusikan secara mendalam, kita tentu akan mendapatkan kuesioner yang asal-asalan. Akibatnya, hasil survei juga akan amburadul. Kuesioner adalah “alat ajaib” yang bisa mengetahui pendapat, perasaan dan harapan seorang responden. Karena itu, tidak bisa sembarangan dalam menyusun instrumen survei.

Dalam proses *composing* ini, terjadi beberapa kesepakatan terkait dengan redaksional kuesioner. Dalam rangka merumuskan variabel penelitian, Rewang maupun Gampil mengundang pihak terkait untuk bertandang ke sekretariat. Diskusi memang tidak dilakukan hanya sekali. Maklum, draf kuesioner mencakup beberapa variabel pertanyaan. Setiap pertanyaan dibedah dengan seksama, mulai dari susunan kalimat hingga pilihan kata, sampai pada akhirnya diperoleh draf kuesioer yang disepakati bersama.

Rangkaian kegiatan *composing* memang lebih banyak membicarakan draf kuesioner agar nantinya bisa menjawab tujuan survei. Draft yang dibuat tersebut berisi pembukaan, data responden, dan variabel-variabel yang akan diukur dalam survei. Keterlibatan pihak pemerintah, Dinas Pendidikan misalnya, selain ikut serta dalam pembahasan kuesioner, juga turut memberikan data sekolah, dan menjadi mitra kerja Rewang atau Gampil dalam berdiskusi tentang persoalan pendidikan yang ada di daerah. Karena itu, dalam undangan yang ditujukan kepada dinas atau instansi pemerintah sebaiknya dilampirkan juga kebutuhan data yang diperlukan agar bisa dibawa serta dalam diskusi. Jelasnya, kehadiran aparat pemerintah dalam diskusi tersebut memberi keuntungan ganda; sebagai mitra diskusi dan penyuplai data.

Memahami isi kuesioner dan melakukan wawancara adalah dua aktifitas krusial dalam kegiatan survei CRC ini. Jika seorang enumerator, yakni orang yang bertugas mengumpulkan data dengan cara mengajukan pertanyaan dan menulis jawabannya satu persatu, tidak paham atas isi kuesioner, maka hasil survei bisa amburadul.

Langkah selanjutnya setelah membuat kesepakatan instrumen survei dengan dinas atau instansi terkait, lazim disebut dengan *coaching*. Kegiatan *coaching* ini dilakukan dengan tujuan untuk memperkuat pemahaman calon pewawancara terhadap isi kuesioner dan teknik dalam melakukan wawancara.

“Saya menjadi memahami teknik mengambil sampel, menyusun kuesioner dan teknik mewawancarai responden, melalui kegiatan survei

ini. Selama ini saya hanya menerima penjelasan di ruang kuliah, tetapi belum mempraktikkannya,” ujar Imron, salah satu anggota Rewang-Bantul. Pernyataan ini sekaligus menyiratkan pesan bahwa untuk menghasilkan survei yang berkualitas dan partisipatif, ada berbagai tahapan yang perlu diikuti terutama adanya pelatihan untuk memahami isi kuesioner dan teknik wawancara.

Tahapan *coaching* inilah yang menjadi ruang bagi peneliti untuk berkomunikasi atau memperkuat pengetahuan dan keterampilan para pewawancara yang akan bertugas mengumpulkan data di lapangan. Hal ini sering berlaku di kegiatan survei akademis atau konvensional. Tidak berbeda jauh, dalam metode CRC ini, *coaching* juga dilakukan untuk memperkuat dan membangun persepsi yang sama dalam mempergunakan kuesioner dan melakukan wawancara di lapangan.

Bedanya, dalam CRC ini yang diistilahkan “enumerator”, turut berproses sejak persiapan survei, menyusun kuesioner, pelaksanaan di lapangan, olah data, penulisan laporan hingga desiminasi hasilnya ke publik. Kegiatan *coaching* di dalam CRC, lebih bermakna sebagai langkah menyamakan pemahaman dan persepsi terhadap kuesioner, serta saling berbagi pengetahuan maupun keterampilan pada saat wawancara di lapangan. Pada saat wawancara di lapangan, para pewawancara harus paham secara detail tiap pertanyaan dan bisa melakukan *probing* (pendalaman informasi) dari responden.

Dalam kegiatan *coaching* ini, diskusi antar enumerator bisa dibilang berjalan dinamis. Tidak jarang mereka saling memperdebatkan maksud yang dikandung dalam satu pertanyaan. Pada kesempatan lain, perdebatan tak jarang berkisar pada capaian yang diharapkan dari satu pertanyaan.

Menariknya, kegiatan *coaching* yang nota bene adalah pemahaman kuesioner bagi enumerator dari aktivis Rewang atau Gampil yang akan wawancara di lapangan, diikuti pula staf SKPD yang menyelenggarakan pelayanan publik (Bappeda, Dinas Pendidikan, Dinas Kesehatan). Kehadiran birokrasi pemerintah daerah ini tentu sangat bermakna,

karena ada pihak yang memiliki otoritas untuk dimintai klarifikasi terkait pertanyaan-pertanyaan dalam kuesioner.

Dinamika yang terjadi dalam *coaching* ini sesungguhnya ingin mendorong agar seorang enumerator tidak bekerja secara mekanis; menerima instrumen survei, pergi ke lapangan, dan disetorkan ke pimpro. Inilah yang sering terjadi pada survei non-partisipatif yang sangat kental dengan kepentingan finansial semata. Lebih dari itu, dengan adanya *coaching* ini, setiap enumerator dituntut memahami alur dan ruh dari pertanyaan yang diajukan. Dengan begitu, hasil survei bisa diharapkan lebih berkualitas dan bermakna.

Setelah menjalani rangkaian *coaching*, draf kuesioner yang dipelajari sehari-hari tersebut kemudian diujicobakan ke beberapa warga. Tujuannya untuk mengetahui apakah draf yang telah dibahas tersebut telah cukup bisa dipahami oleh masyarakat awam atau masih perlu revisi lagi. Tahapan ini disebut dengan *try out*. Tahapan ini untuk memastikan bahwa kuesioner bisa digunakan untuk mengumpulkan data dengan akurat dan valid. Dalam metode penelitian survei akademik, hal ini dilakukan juga. Setiap enumerator mencoba wawancara dengan memakai kuesioner. Cukup di tetangga masing-masing enumerator. Peristiwa yang dialami pada saat *try out*, menjadi rujukan untuk mematangkan kuesioner maupun kerja tim enumerator. Setelah kuesioner dipandang cukup siap, pengumpulan data di lapangan kemudian dilaksanakan. Kegiatan *try out* ini juga berguna untuk mematangkan psikologi enumerator dan membangun etos kerja tim, terlebih pada saat melakukan pengumpulan data di lapangan.

Akhirnya datang juga, melakukan wawancara di lapangan. Inilah yang disebut tahapan *implementing*, yang krusial bagi tim survei. Tim survei ini terdiri dari sekitar 7-10 orang yang ditugaskan ke berbagai wilayah sampel sebagaimana telah disepakati. Di Bantul, misalnya, para enumerator ditugaskan ke tiga wilayah Bantul yakni Bantul timur, tengah dan barat. Pembagian ini berdasarkan *sampling design* yang telah disepakati. Karena ada *sampling frame* yang tersedia, maka *sampling*

dilakukan dengan teknik *probability* atau random. Tim survei lebih memilih teknik sampling gabungan. Pemilihan tiga wilayah survei, hingga terpilihnya SD sebagai sampel, kami peroleh melalui teknik *multy stage random sampling* (MSRS). Sedangkan responden terpilih, diperoleh melalui teknik *simple random sampling*. Dengan kerangka sampel yang ada, data responden langsung diperoleh, termasuk nama dan alamatnya.

Para enumerator tidak kesulitan mencari responden. Para enumerator menjadi tahu, bedanya unsur sampling dan unit penelitian. Unsur sampling adalah rumah tangga yang terpilih menjadi sampel, sedangkan unit penelitian adalah nama siswa yang menjadi anggota rumah tangga sampel dan menjadi fokus penelitian. Inilah pengalaman berharga yang terjadi dalam kegiatan *user based survey* (UBS) di Bantul.

Ketika di lapangan, kondisi faktual seringkali tidak sesuai dengan petunjuk-petunjuk teknis yang telah disampaikan dan dipelajari dalam kegiatan *coaching*. Disinilah seorang enumerator diuji daya kreatifitasnya untuk mengatasi persoalan yang terjadi di lapangan. Daya kreatifitas ini lebih pada bagaimana memecahkan persoalan secara cepat, tepat dan efektif.

Pengalaman menarik dialami Khoirul Makhrisah, aktivis Gampil.¹⁰ Saat turun ke lapangan, lah, panggilan akrabnya, sempat kesulitan melakukan wawancara kepada pasien kelas 3 di RSUD Kebumen yang kebanyakan masyarakat miskin. Mengapa? Setelah dicermati, lah merasakan bahwa para pasien tidak nyaman dengan cara dia berpakaian yang terkesan formal (bersepatu) pada saat wawancara. Pasien kelas 3 yang kebetulan hendak diwawancarai adalah potret orang miskin yang penampilannya biasa-biasa saja; memakai pakaian apa adanya dan bersandal jepit. Kondisi ini memaksa lah memutar otak. Ia pun pulang ke rumah dan mengubah penampilannya; memakai pakaian yang tidak resmi dan memakai sandal jepit. Apa yang terjadi? lah akhirnya tidak

10 FGD Pengalaman Berharga Survei Partisipatif, Kebumen, 25 April 2008.

kesulitan untuk melakukan wawancara. Ia pun bisa menggali data dengan baik.

Inilah yang mungkin jarang terbayangkan oleh kita. Ternyata, jarak antara responden dengan pewawancara (keberbedaan dalam penampilan, misalnya), bisa menjadi hambatan serius. Intinya, sebagai seorang pewawancara, kita hendaknya pandai-pandai menempatkan diri dengan lingkungan yang hendak kita wawancarai.

Kisah di atas juga memberi pelajaran pada kita bahwa menjadi enumerator pada dasarnya hendak menyelami dan mendorong warga yang selama ini terlihat diam untuk mau dan mampu bersuara. Sebagai langkah awal, kita tentu harus bisa menaklukkan “hati” orang yang hendak kita wawancarai. Secara psikologis, jika kita mampu merengkuh hatinya, maka warga tadi tidak akan *ewuh pekewuh* untuk membeberkan persoalan yang dialami. Secara otomatis, jawaban atas pertanyaan yang kita ajukan juga akan terjawab dengan baik.

Selain itu, menjadi enumerator pada dasarnya membutuhkan kemampuan untuk membangun rasa saling percaya dengan responden. Sebagai enumerator, jika di awal pertemuan gagal membangun basis kepercayaan kepada warga yang hendak disurvei, jangan harap akan mendapatkan jawaban yang memuaskan. Kasus lah diatas sekali lagi menunjukkan bahwa rasa kesetaraan telah menjadi kunci awal dalam membangun kepercayaan tersebut.

Setelah mengumpulkan data di lapangan selesai, langkah berikutnya adalah mengolah data. Data dari lapangan yang terkumpul, sudah diedit dan dikode oleh koordinator tim survei Rewang dan Gampil. Pada awalnya, baik Gampil maupun Rewang kurang percaya diri dalam melakukan olah data. Maklum, olah data ini mempergunakan perangkat komputer berbasis program SPSS. Tentu kita semua memaklumi, bahwa tidak semua orang mampu mengoperasikan program tersebut. Akan tetapi, niat dan motivasi tinggi untuk terus belajar telah mendorong Rewang dan Gampil “menaklukkan” teknologi tersebut. Sehingga mereka akhirnya bisa memasukkan data dan mengolahnya melalui

program SPSS. Dalam olah data dengan SPSS ini, Rewang dan Gampil secara intensif didampingi teman-teman dari IRE Yogyakarta. Perlahan namun pasti, transformasi keterampilan menggunakan SPSS akhirnya bisa dikuasai.

Soal pengolahan data dengan SPSS ini, cukup menarik penuturan dari Ubaid, aktifis Gampil yang masih muda. Menurut Ubaid, pada awalnya ia merasa bingung dengan cara olah data menggunakan SPSS. Akan tetapi, rasa bingung ini ditambah dengan rasa ingin tahu. Jadilah ia bekerja keras mempelajari SPSS sebagai instrumen program pengolahan data.

Pengalaman memasukkan data ke program macam SPSS telah memberi pelajaran berharga bagi organisasi masyarakat sipil macam Rewang-Gampil. Betapa tidak, keahlian ini mengajarkan bagaimana “merawat” data dengan baik. Kemampuan mengolah data dengan SPSS ini secara tidak langsung membuat Rewang-Gampil selangkah di depan. Ini tentu menjadi nilai tambah tersendiri yang sangat berguna dalam melakukan advokasi.

Dari data yang terolah menggunakan SPSS lantas dianalisis bersama-sama. Analisis ini pada dasarnya hendak “membunyikan” data kuantitatif menjadi narasi-narasi deskriptif yang menjelaskan angka-angka yang telah diolah dalam SPSS. Mengolah dan menganalisis data ini memberi pelajaran bahwa memperjuangkan ide perbaikan kepada pemerintah bisa dilakukan melalui seperangkat data yang bisa meyakinkan pihak pemerintah.

Data yang telah diolah dan dianalisis oleh Gampil-Rewang tentu bukan hanya milik mereka. Pada prinsipnya, hasil survei ini adalah milik publik. Karena itu, setelah pengolahan dan analisis data, langkah berikutnya adalah menyebarkan hasil survei kepada publik. Metode yang diambil untuk menyebarkan hasil adalah dengan cara menggelar diskusi publik.

Metode diskusi publik ini diambil sebagai pilihan karena dianggap lebih membuka ruang publik yang lebih luas. Pilihan untuk

mengkampanyekan sekaligus menyuarakan hasil survei melalui diskusi publik tak pelak mengubah kebiasaan yang selama ini terjadi dalam menyampaikan ketidakpuasan masyarakat atas pelayanan publik yang telah mereka terima. Walhasil, tradisi menyampaikan ketidakpuasan atas layanan publik melalui unjuk rasa atau demonstrasi telah beralih dengan upaya menyelenggarakan diskusi publik. Dengan diskusi publik ini, ketidakpuasan masyarakat atas layanan publik yang diterima, bisa disuarakan lebih rasional dan berbasis data.

Diskusi publik ini sebetulnya “arena” yang disediakan Rewang-Gampil untuk memperbincangkan secara bernas terhadap hasil survei yang telah dilakukan. Adanya diskusi secara terbuka yang mengundang berbagai pihak, mulai warga yang terlibat dalam survei, dinas atau instansi terkait, pihak eksekutif dan legislatif dan kalangan masyarakat sipil lainnya, pada prinsipnya hendak memintakan respon atau umpan balik terkait hasil survei. Selain respon, harapan lainnya yang tak kalah penting dari diskusi publik ini adalah adanya rumusan langkah strategis untuk menindaklanjuti hasil survei yang telah dilakukan.

Mengikuti diskusi publik yang diselenggarakan baik di Bantul maupun Kebumen, sebetulnya sama-sama menghadirkan suasana “panas” tapi tetap saling menghormati. Kata “Panas,” diambil untuk menggambarkan kuatnya adu argumentasi antara masyarakat dan aparat pemerintah. Satu dengan yang lainnya, berdasarkan hasil survei yang disajikan Rewang-Gampil, memberikan respon yang cerdas dan argumentatif. Akan tetapi, perdebatan yang terjadi tetap dibungkus dengan perasaan saling menghormati, karena tujuan dari diskusi ini hendak memperbaiki layanan publik yang diberikan pemerintah. Ya, itulah yang bisa dirasakan ketika masyarakat pengguna layanan dan aparat birokrasi penyedia layanan dipertemukan oleh Rewang maupun Gampil dalam satu arena.

Adanya pertemuan semacam ini memberikan keyakinan pada kita bahwa ketidakpuasan warga terhadap layanan publik akan lebih bisa diterima oleh pemberi layanan yakni pemerintah jika disampaikan

berdasarkan data. Maksud dari data ini tak lain adalah hasil survei yang dilakukan Rewang-Gampil melalui metode CRC. Sajian data yang dipaparkan kalangan masyarakat sipil melalui survei ini juga memperlihatkan bahwa aktivis masyarakat sipil memiliki keahlian (teknokrasi) dalam melakukan survei untuk menilai kepuasan warga atas layanan publik yang telah diberikan pemerintah.

Hal ini sebaiknya diimbangi juga dengan cara penyampaian yang elegan dan komunikatif. Bagi Rewang-Gampil, diskusi publik ini merupakan salah satu cara untuk mengkomunikasikan hasil survei secara lebih elegan. Melalui diskusi publik, semua pihak yang memiliki kepentingan terhadap layanan publik bisa hadir dan menyampaikan segala hal, mulai mengomentari hasil survei hingga turut memberi masukan dalam mencari penyelesaiannya. Ini tentu memunculkan suasana dialogis yang komunikatif antara berbagai pihak; warga, aktivis LSM, aparat pemerintah, politisi serta kalangan media.

Kalangan Media? Mengapa mereka ikut diundang? Dalam diskusi publik, sebetulnya dibutuhkan gaung yang lebih luas untuk mengkampanyekan hasil survei. Ini karena hasil survei yang dilakukan Rewang-Gampil tidak hanya milik forum diskusi publik semata. Dengan melibatkan media, diharapkan akan muncul pemberitaan yang di media massa terkait hasil survei serta jalannya forum diskusi. Adanya pemberitaan yang luas ini diharapkan memunculkan satu kesadaran bersama dan pada akhirnya bisa membentuk sebuah opini publik. Media yang diundang pun tidak hanya media massa cetak, tetapi juga jurnalis dari televisi dan radio.

Lantas, apakah dengan menggelar diskusi publik masalah sudah selesai? Tentu tidak semudah itu. Langkah yang tidak kalah penting justru melakukan pengawalan atas hasil survei. Inilah titik krusial dari advokasi pelayanan publik yang dilakukan Rewang dan Gampil. Tentu, setelah pulang dari diskusi publik, para warga dan aktivis Rewang-Gampil akan bertanya-tanya, “mau dikemanakan hasil survei tentang kepuasan pengguna layanan yang telah diberikan kepada dinas atau instansi terkait?

Apakah pemberi layanan akan melakukan perubahan kinerja setelah tahu hasil survei? Atau sekedar menerima saja?”

Itulah kegelisahan banyak orang. Memang, di era reformasi sekarang, hampir semua pejabat publik bisa menerima kritik dari pihak manapun. Semangat keterbukaan telah mendorong pejabat publik untuk tidak lagi alergi terhadap kritik. Hanya saja, biasanya, penerimaan atas kritik tersebut seringkali tidak ditindaklanjuti dengan kerja nyata dan perubahan. Tidak heran jika banyak orang sering menggerutu bahwa pejabat pemerintah memang sudah terbuka terhadap siapapun dan mau menerima kritik. Tapi kritik tersebut seringkali masuk keranjang sampah dan tidak mengubah apapun. Lantas, bagaimana nasib hasil survei yang dilakukan Rewang dan Gampil yang telah diberikan kepada pihak pemerintah daerah?

Kepada beberapa pihak terkait yang memang memiliki kepentingan terhadap hasil survei, ada beragam jawaban yang diperoleh. Di Kebumen, terkait hasil survei kepuasan pengguna layanan rumah sakit di RSUD Kebumen, Sabdono, staf di BP-RSUD Kebumen, menjelaskan bahwa pihaknya merasa senang dengan hasil survei yang dilakukan Gampil. Sabdono mengakui bahwa survei yang dilakukan Gampil telah memberi inspirasi pada perubahan sistem di manajemen RSUD Kebumen. Sabdono juga mengungkapkan bahwa dalam upacara bersama yang diikuti pegawai RSUD Kebumen, ia juga menyampaikan hasil survei yang dilakukan Gampil. Hanya saja, Sabdono menyarankan agar jika ada survei lagi di masa mendatang, pihak responden yang disurvei bisa lebih banyak lagi.¹¹

Informasi menarik disampaikan Khoirul Makhrisah, salah satu aktivis Gampil. Ia menjelaskan bahwa model survei CRC ini telah mulai direplikasi oleh salah satu Puskesmas di Karanganyar Kabupaten Kebumen. Makhrisah menjelaskan bahwa sebelumnya, Puskesmas tersebut belum mengenal model survei kepuasan pengguna layanan ala CRC. Sekarang, kata Makhrisah, puskesmas tersebut telah melakukan

11 FGD di Kebumen, 25 April 2008

model survei ala CRC setiap bulan sekali.¹²

Di Bantul, menurut Subiyati yang selalu mewakili Dinas Pendidikan dan Kebudayaan, tindak lanjut atas hasil CRC diperankan oleh pihaknya. Pihak Dinas P & K menyampaikan beberapa hasil CRC ke berbagai forum rapat yang pesertanya dari kantor cabang Dinas P & K di Bantul. Selain itu, pihak dinas juga menyampaikan informasi hasil CRC ke para kepala SD Negeri. "Fokus yang mereka upayakan untuk diperbaiki, berdasarkan hasil UBS antara lain; sosialisasi BOS dan BOP, proses partisipasi dan transparansi penyusunan APBS, serta peringatan untuk tidak melakukan pungutan kepada siswa sejauh belum ada permufakatan dengan dewan sekolah," tegas Subiyati dalam sebuah diskusi di Rewang.¹³ Langkah Dinas P & K Bantul layak diapresiasi karena komitmennya mempergunakan hasil CRC untuk melakukan perbaikan kinerjanya.

Beragam cara penerimaan atas hasil survei tersebut menggambarkan bahwa hasil survei yang dilakukan Gampil-Rewang telah memberikan warna baru dalam dunia survei kepuasan pengguna layanan yang diberikan kepada pemerintah. Jika selama ini survei tentang kepuasan pengguna layanan publik cenderung dilakukan sendiri oleh pemerintah, melalui LAKIP misalnya, metode CRC yang dipakai Rewang-Gampil telah memberikan nuansa baru yakni melibatkan masyarakat sebagai pengguna dan pemerintah sebagai penyedia layanan publik dalam suatu rangkaian kegiatan survei.

Ini menunjukkan bahwa pemerintah daerah mulai terbuka dan mau diajak organisasi masyarakat sipil, seperti Rewang dan Gampil, untuk melakukan penilaian atas kepuasan pengguna layanan publik yang diberikan pemerintah. Suatu kemajuan yang luar biasa, mengingat belum banyak dinas atau instansi yang mau diajak untuk melakukan survei kepuasan pengguna layanan yang ia berikan kepada masyarakat.

Keterbukaan, komitmen dan kemauan dinas Pendidikan di Bantul

12 FGD di Kebumen, 25 April 2008

13 Diskusi Media bulan Maret 2008

atau BP RSUD Kebumen untuk diajak terlibat melakukan survei kepuasan pengguna layanan yang diberikan kedua instansi tersebut, tentu membuka mata kita bahwa pihak pemerintah mulai bersedia melakukan perbaikan dalam menyelenggarakan layanan publik.

Harus diakui, survei yang dilakukan Rewang dan Gampil memang belum mampu secara total mengubah kinerja atau kebijakan pelayanan publik yang diberikan pemerintah, baru sebatas memperkenalkan metode baru melalui CRC tersebut. Tantangan berikutnya adalah, bersediakah pihak-pihak terkait, terutama dinas atau instansi pemerintah untuk melembagakan survei model CRC ini di masa mendatang? Jika ada komitmen dan kemauan, tentu hal ini tidak sulit mengingat sudah ada pengalaman konkrit dan manfaat yang bisa diperoleh dengan adanya survei model CRC yang sudah diperkenalkan Rewang dan Gampil ini.

Tabel 6.1

Tahapan – Tahapan yang Dilalui Rewang dan Gampil dalam Menjalankan CRC

No	Tahapan	Tujuan	Metode	Aktor	Kepentingan	Hasil yang diharapkan
1	Persiapan	Mempersiapkan dan membentuk tim pelaksana kegiatan survei	Diskusi dan sharing	Aktivis OMS	Memastikan komitmen calon anggota tim survei untuk melakukan kegiatan-kegiatan survei	• Komposisi tim dan koordinator • Agenda kegiatan (tentatif) • Pembagian kerja masing-masing anggota

MENABUR BENIH DI LAHAN TANDUS

2	Diskusi kelompok terfokus/FGD	Mengidentifikasi masalah-masalah yang terdapat dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang hendak disurvei	Diskusi terarah	Aktivis OMS	• Mempertemukan dua pihak (pengguna dan penyedia layanan) untuk bersedia terlibat dalam kegiatan survei pelayanan publik dengan metode CRC • Menjelaskan latar belakang, tujuan dan hasil yang ingin dicapai dari FGD • Mendokumentasi proses dan hasil FGD sebagai bahan untuk kegiatan berikutnya	• Informasi mendalam mengenai persepsi, sikap, kebutuhan dan harapan warga terhadap pelayanan publik di sektor tertentu maupun secara umum. • Identifikasi masalah yang hendak disurvei • Adanya kesepahaman dan kesepakatan berkaitan dengan permasalahan dan jenis-jenis layanan publik yang penting untuk dinilai, indikator yang akan digunakan serta jumlah responden
				Perwakilan Pemerintah	• Menyampaikan detail kebijakan (mekanisme dan tata laksana, unit pelaksana dsb.) pemerintah terkait pelayanan publik • Menjelaskan regulasi terkait layanan publik yang diberikan • Menjelaskan jenis layanan publik yang diberikan kepada warga • Menjelaskan karakteristik layanan	
				Warga pengguna layanan	• Menyampaikan pengalaman selama menggunakan layanan publik yang diberikan pemerintah • Menyampaikan masalah atau hambatan yang dihadapi terkait pemberian layanan • Mengungkapkan harapan dan sarana atas layanan publik yang selama ini diakses	

MENGAJAK WARGA BERSUARA

3	Com- posing	Memilih variabel dan menyusunnya dalam bentuk pertanyaan-pertanyaan guna memperoleh data dan informasi dari responden	Diskusi	Aktivis OMS	Menyampaikan hasil FGD tentang persoalan-persoalan dalam layanan publik sebagai bahan untuk menyusun kuesioner	Adanya draf kuesioner yang akan dipakai dalam survei.
				Perwakilan pengguna layanan	Memberikan masukan pertanyaan sesuai pengalaman sebagai pengguna layanan	
				Staf dinas/ instansi	Menjelaskan kondisi layanan publik, kebijakan serta regulasi terkait.	
4	Coa- ching	- Memperkuat pemahaman calon pewawancara terhadap isi draf kuesioner dan teknik dalam melakukan wawancara - Menyamakan persepsi terhadap isi draf kuesioner yang telah disusun dalam kegiatan composing	Diskusi	aktivis OMS	Memastikan tiap calon enumerator memahami detail pertanyaan dalam survei sehingga tidak asal jalan saja.	Adanya peningkatan pengetahuan dan keterampilan serta kesamaan persepsi para enumerator dalam menjalankan tugas wawancara di lapangan.

MENABUR BENIH DI LAHAN TANDUS

5	Implementing	Mengumpulkan data di lapangan sesuai panduan wawancara dan kuesioner yang telah dibuat	Wawancara	Aktivis OMS	Para enumerator yang sudah terlatih melakukan wawancara kepada responden yang telah ditetapkan dan disepakati.	Terkumpulnya persepsi warga terhadap kepuasan penyelenggaraan pelayanan publik di kabupaten
6	Olah data dan analisis data	Mengolah data yang terkumpul lalu melakukan coding (membuat jadi data numerik) yang kemudian langsung dimasukkan (<i>data entry</i>) ke dalam <i>datasheet</i> program SPSS.	Diskusi	Aktivis OMS	Para enumerator melakukan olah data dan melakukan analisis data	Adanya draf hasil survei berdasarkan data yang ada.

MENGAJAK WARGA BERSUARA

7	Public Discussion	• Mendesiminasikan hasil survei dan memperoleh tanggapan dari pihak-pihak terkait • Merumuskan langkah strategis untuk menindaklanjuti hasil survei	Diskusi	Aktivis OMS, pengguna layanan, dinas terkait, kalangan legislatif, partai politik, LSM, media dan masyarakat luas	Masing-masing pihak melakukan respon atas hasil survei dan membuat langkah strategis sebagai rencana tindak lanjut	Adanya kesepahaman dan kesepakatan atas hasil survei serta sejumlah rencana tindak lanjut.
8	Pengawasan hasil survei (advokasi)	Mengawal hasil survei untuk diberikan kepada pihak-pihak terkait	• Diskusi di sekretariat • Audiensi ke dinas/ lembaga • Menghubungi orang-orang kunci melalui telepon	Aktivis OMS	Memastikan hasil survei akan digunakan pihak terkait sebagai salah satu instrumen perbaikan kinerja layanan	Adanya perubahan kebijakan dan kinerja terkait layanan publik yang diberikan kepada warga.

Sumber: Diolah dari berbagai sumber

6.3. Menanti Pelembagaan Monev Partisipatif

Siapa pun bisa terlibat dan menjadi pelaku survei atau peneliti. Itulah pesan penting yang hendak disampaikan Rewang-Gampil kepada publik terkait metode CRC. Metode CRC berusaha melakukan Monev penyelenggaraan pelayanan publik, dengan cara-cara partisipatif. Mulai dari merumuskan masalah, jenis layanan publik yang penting disurvei, instrumen survei, dan lainnya, didisain secara bersama-sama oleh peneliti, penerima layanan dan penyedia layanan.

Metode CRC ini bisa dikatakan cukup obyektif dan memberikan ruang pembelajaran kepada masyarakat untuk bisa melakukan penelitian. Pelibatan elemen pemerintah daerah dalam penelitian partisipatif, diharapkan bisa mempercepat proses perbaikan, sebagaimana masukan dari hasil survei. Dengan metode penelitian partisipatif seperti CRC, masyarakat tidak lagi diposisikan sebagai objek penelitian, melainkan juga sebagai subjek yang melakukan penelitian

Bagi masyarakat sipil, adanya metode CRC ini menjadi ruang yang terbuka untuk menjalankan peran sebagai peneliti. Selama ini, dunia penelitian cenderung mengesankan dunia tingkat atas dan hanya milik kaum akademisi di kampus. Dunia riset pun akhirnya menjadi seperti menara gading dan hanya menjadi domain absolut dari kalangan kampus seperti dosen dan mahasiswa. Dengan CRC ini, warga biasa pun bisa menjadi peneliti.

Sebagai satu metode baru, metode CRC bagi Rewang-Gampil sesungguhnya merupakan cara baru dalam menilai kualitas layanan publik di daerah. Metode ini telah mengubah kultur kritik nir-data menjadi berdasar pada data. Pengakuan Ubaidillah, misalnya, yang disinggung di awal tulisan telah menjelaskan bahwa dengan adanya CRC ini, ada strategi baru yang dipakai organisasi masyarakat sipil dalam menyampaikan kritik kepada pemerintah daerah.

Kalangan pemerintah daerah pun mendapat hikmah berharga dari CRC ini. Dengan survei yang memakai model CRC ini, pemerintah daerah mendapat pengalaman berharga terutama dari sisi prosedur

dan mekanisme penelitian. Bagaimana tidak? Mulai dari merumuskan masalah, membuat instrumen penelitian dan menyampaikan hasilnya di hadapan publik, Rewang-Gampil selalu melibatkan pihak-pihak yang memiliki kepentingan dalam survei, seperti dinas atau masyarakat. Ini menunjukkan, bahwa metode CRC memberikan pembelajaran bagi pemerintah daerah tentang suatu metode Monev yang partisipatif. Apakah metode ini bisa terlembagakan?

Sebagai agenda ke depan, Rewang-Gampil mengharapkan adanya kerjasama yang lebih konkrit dengan para penyelenggara layanan publik yang ada di daerah. Sehuah kerjasama ini pada dasarnya lebih merupakan kolaborasi antara kalangan masyarakat sipil, warga pengguna layanan publik dan pemerintah daerah untuk melakukan evaluasi kinerja pelayanan publik melalui metode CRC.

EPILOG:

Benih Partisipasi yang Terlanjur Bersemai

Melakukan reformasi politik anggaran daerah untuk melahirkan program dan kegiatan yang bisa mengurangi angka kemiskinan, semakin memperoleh perhatian banyak pihak. Telah banyak kerangka konsep yang ditebarkan untuk memulai rute reformasi politik anggaran. Banyak pula kerangka pengalaman yang dikumpulkan dari berbagai belahan dunia. Bahkan jika kita resapi secara hening, kedua kerangka itu telah menginspirasi dan menuntun, upaya-upaya nyata melakukan reformasi politik anggaran. Regulasi yang mengatur sistem perencanaan pembangunan nasional, UU No 25 Tahun 2004, merupakan bagian dari upaya nyata melembagakan reformasi perencanaan pembangunan. Dia mewakili negara yang sadar akan pentingnya keterlibatan masyarakat warga dalam proses perencanaan. Regulasi ini nyata-nyata memberi ruang bagi masyarakat warga untuk berpartisipasi dalam “menunjuk hidung” masalah dan kebutuhan yang penting diselesaikan pemerintah. Cara pandang seperti ini sudah

termasuk reformis. Bisa diharapkan untuk menyelesaikan masalah laten kita bersama: kemiskinan.

Reformasi mekanisme dan prosedur perencanaan pembangunan, sebagaimana dirumuskan UU No 25/2004, ternyata menyisakan perdebatan yang sesungguhnya belum selesai. Subtansi sistem perencanaan yang dimaui adalah melakukan rute penyelesaian masalah sektoral (*sectoral planning*) yang ditempuh melalui perumusan masalah dan kebutuhan secara jenjang kewilayahan (*spatial planning*). Dalam aspek subtansi inilah perdebatan belum selesai tuntas. Sejak diterbitkan sekitar empat tahun yang lalu, ruang partisipasi dalam perencanaan di berbagai level wilayah telah terlihat semarak. Muncul tantangan baru di lapangan. Partisipasi masyarakat warga yang digambarkan ideal dalam regulasi, nampak sempoyongan menghadapi realitas sosial politik di lapangan. Banyak orang menuding, partisipasi melalui Musrenbang hanyalah semu. Partisipasi yang diwadhahi oleh mekanisme dan prosedur Musrenbang hanya prosedural. Seolah-olah sudah partisipasi. Realitas ini jelas menyurutkan nyali, bahwa masalah laten kemiskinan bisa terdeteksi melalui sistem perencanaan yang sempoyongan.

Tantangan dalam sistem perencanaan berlanjut di tahapan penganggaran. Ketidakpastian masalah dan kebutuhan penyelesaian kemiskinan, semakin dikaburkan oleh mekanisme penganggaran yang tertutup dan didominasi nalar berpikir negara minimalis. Politik anggaran daerah, sebagai gambaran nyata, terus berkubang dengan pembagian sumberdaya anggaran di antara kepentingan organisasi pemerintahan dan elit daerah. Masalah kemiskinan dijadikan komoditas pertarungan mereka. Kemiskinan menjadi bunga-bunga kepemimpinan populis. Aliran dana daerah terus mengalir ke kalangan terbatas, bukan ke hilir anggaran daerah: masyarakat miskin. Perselingkuhan dalam politik anggaran tersebut berlangsung, mulai dari penyusunan, penetapan hingga pelaksanaan dan pelaporan. Alhasil, performa kinerja pemerintah daerah dalam memberikan layanan kepada masyarakat, terasa sekali jauh panggang dari pada api. Kalimat *budget pro poor* yang terpampang dalam

dokumen, tidak kuasa menyentuh persoalan kemiskinan. Masyarakat masih terlilit kemiskinan dalam kesemarakannya daerah yang mengusung *budget pro poor*.

7.1. Memilah Benih untuk Mengatasi Kemiskinan

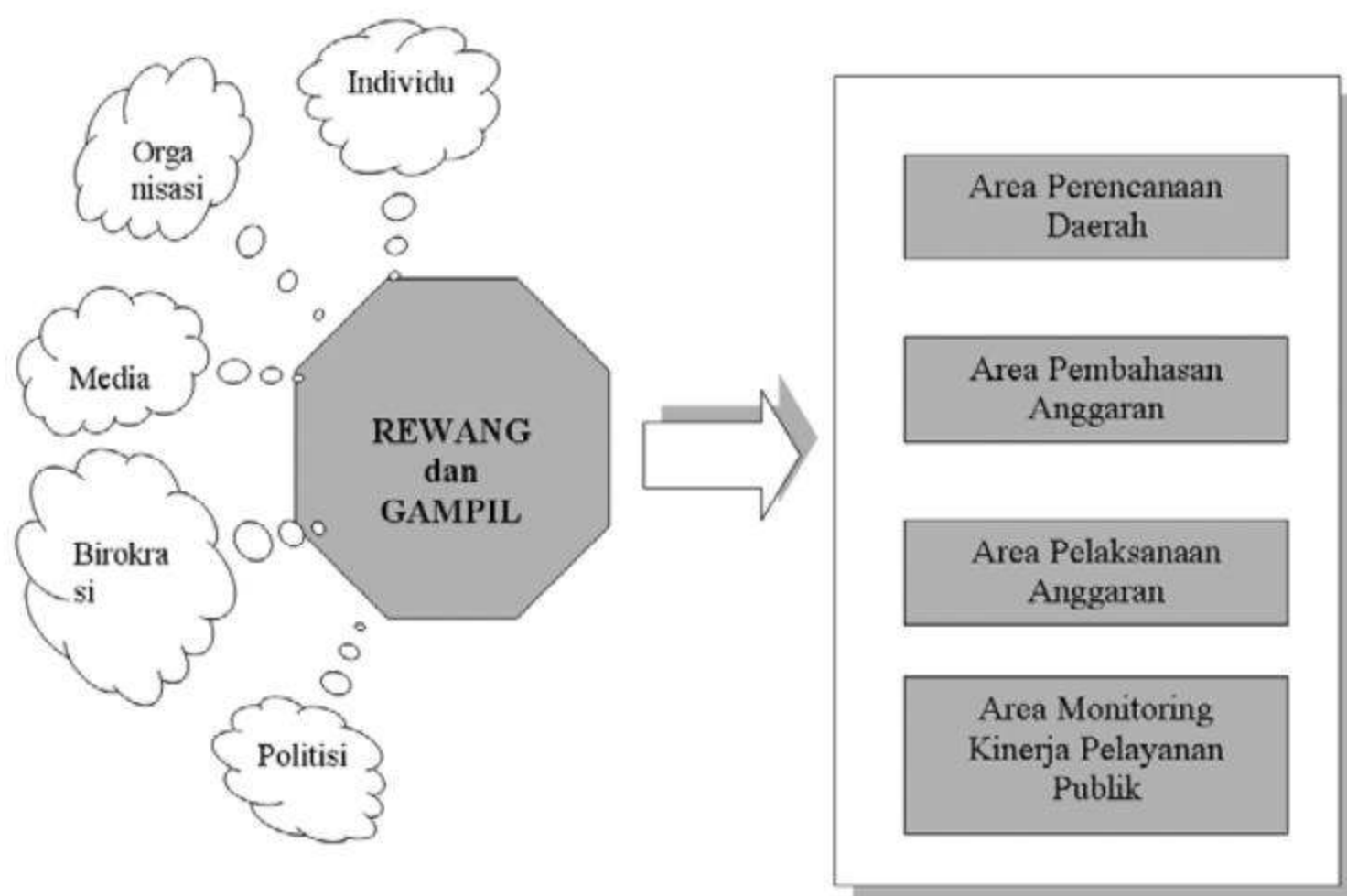
Penulisan buku ini berangkat dari pengalaman di lapangan, khususnya di Bantul dan Kebumen, pada saat menjalankan program *Participatory Budgeting and Expenditure Tracking* (PBET). Meskipun demikian, kristalisasi pengalaman para penulis di berbagai daerah lain dan tabungan pengetahuan (*stock of knowledge*) dalam isu perencanaan dan penganggaran, juga turut menginspirasi. Keseluruhan tulisan tadi secara ringkas bisa dikelompokkan menjadi dua bagian. Bagian pertama merupakan tulisan yang memilah isu strategis dalam perencanaan dan penganggaran yang kini sedang berlangsung, yakni *pro poor budgeting*. Termasuk di dalam bagian ini, memilah perspektif untuk keperluan menggalang pemikiran dan tindakan dalam menghalau persoalan kemiskinan. Tulisan yang mewakili bagian ini ada pada bab satu. Bagian tulisan ini sekaligus sebagai bingkai perspektif yang mengkerangkai pada bagian kedua. Tulisan bab dua hingga bab enam, merupakan pengalaman lapangan yang menceritakan pelajaran berharga. Apa pelajaran yang bisa diperoleh dari PBET guna menggalang lebih luas lagi program penanggulangan kemiskinan?

Sebelum pelajaran itu dipaparkan, bagian pertama sudah sangat baik menguraikan tentang konteks dan relevansi dibutuhkan *pro poor budgeting*, konsep dan perspektif *pro poor budgeting* dalam semesta pemikiran membangun kesejahteraan, serta rute politik menjalankan kehendak tersebut melalui analisis kekuasaan (*power analysis*). Tulisan ini telah sebegitu mendalam dalam memberikan bingkai perspektif, dalam aspek isi yang berkaitan dengan agenda penanggulangan kemiskinan maupun strategi yang sesuai dalam menjalankan agenda tersebut. Keluarlah pilihan strategi civic engagement, sebagai pilihan yang paling memungkinkan dalam konstelasi politik tata pemerintahan saat

ini. Sampai dengan kalimat terakhir dalam tulisan ini, harapan tetap membunchah, karena rute politik yang telah dipaparkan dipandang bisa ditempuh secara baik. Bagaimana praktik nyata di lapangan?

Istilah *pro poor budgeting* yang sekarang lagi semarak, memang menjadi bingkai dari keseluruhan nafas program PBET. Ada lima tahapan yang diyakini oleh PBET sebagai area yang dibutuhkan untuk menjalankan pemikiran *pro poor budgeting*. Tahapan pertama merupakan upaya terorganisir dalam memilah dan memilih benih. Benih itu akhirnya terpilih dalam bentuk Rewang dan Gampil benih yang terpilih ini kemudian ditabur pada lahan perencanaan, penganggaran dan pelayanan publik. Mengapa benih-benih tersebut dikatakan ditabur pada lahan tandus? Pada tahapan kedua hingga kelima, sekiranya bisa diketemukan penjelasannya.

Gambar 6.1
Proses Intervensi PBET
(Menabur Benih di Lahan Tandus)



Tahapan pertama adalah mengorganisir dan memperkuat kelompok masyarakat sipil dalam siklus perencanaan dan penganggaran. Tahapan inilah yang kami sebut sebagai “memilah benih” guna dijadikan *agent* dalam penanggulangan kemiskinan. Bukan agent dalam pengertian petugas pemadam kebakaran. Tetapi lebih pada pengertian sebagai representasi dari masyarakat warga aktif yang bisa mengisi ruang-ruang partisipasi masyarakat dalam proses *pro poor budgeting*. Rewang dan Gampil, telah “berdarah-darah” memerankan diri sebagai representasi masyarakat warga dalam melakukan perbaikan mekanisme dan prosedur perencanaan pembangunan maupun penganggaran daerah. Mereka menempa diri untuk memiliki kapasitas yang *mumpuni*, baik pengetahuan, keterampilan maupun seperangkat nilai. Meski kurang rinci dalam menggambarkan “*everyday life*” yang mereka jalani, bagian tulisan ini sudah menunjukkan adanya pelajaran berharga yang penting diperhatikan. Pelajaran itu menyiratkan pesan bahwa kondisi dan situasi masyarakat sipil masih *fragmented*, tercerai berai dalam soal strategi gerakan, orientasi gerakan dan pendekatan-pendekatan yang dipergunakan. Apa yang telah diupayakan oleh Rewang dan Gampil memberikan gambaran, bahwa manakala mereka bersedia berkumpul dan duduk bersama, fragmentasi itu akan mendorong dan gerakan bisa dikelola secara lebih baik. Tahapan ini bukannya tanpa masalah. Tantangan yang terlihat justeru terletak pada konsistensi mereka untuk tetap berkoordinasi dan duduk bersama membangun kesepakatan-kesepakatan penting dalam memperbaiki sistem perencanaan dan penganggaran.

Tahapan kedua adalah menabur kapasitas yang dimiliki Rewang dan Gampil ke area perencanaan daerah. Mereka bersemai dalam situasi komitmen politik yang belum selesai di tingkat elit kabupaten. Berbagai temuan dan cercaan yang terkait dengan sistem perencanaan daerah, yang sarat dengan prosedur formal, membawa Rewang dan Gampil berada pada posisi dan situasi yang sulit. Berharap kepada pemangku kepentingan untuk memperbaiki mekanisme dan prosedur perencanaan

dan penganggaran, merupakan pengharapan yang berat dan penuh ketidakpastian. Ruang partisipasi tidak akan disiapkan atau diberikan. Tentu pengertiannya pada ruang partisipasi yang memungkinkan semua elemen masyarakat bisa menyampaikan suara, bisa terlibat karena akses yang tersedia dan dapat melakukan kontrol secara lebih baik. Karena itu ide penting yang bisa menjadi pelajaran dalam bagian ini, bahwa dalam perencanaan daerah para aktor birokrasi, politisi dan elit masyarakat bermain-main dengan ruang partisipasi tersebut. Mereka berkepentingan dan berupaya memenangkan kepentingannya. Karena itu masyarakat warga, yang diwakili organisasi seperti Rewang dan Gampil, harus bisa merebut ruang partisipasi politik tersebut.

Tahapan ketiga dan keempat merupakan upaya menabur benih Rewang dan Gampil dalam domain penganggaran daerah. Area pembahasan anggaran nampak masih didominasi oleh birokrasi dan politisi daerah. Dalam praktiknya, birokrasi daerah yang mengurus keuangan daerah, nampak sekali masih payah dalam kaitannya dengan wacana partisipasi, transparansi dan akuntabilitas. Mereka mengupayakan terus agar proses penganggaran berlangsung tertutup, dengan berbagai dalih. Rewang dan Gampil, lebih tepat dikatakan, dalam tahapan ini berupaya menggendor pertahanan para birokrasi dan politisi yang selama ini menutup rapat proses penganggaran. Maka tak pelak, arena tersengit pada tahapan ini adalah merebut akses untuk memperoleh dokumen anggaran. Sulit memang untuk menembusnya. Tetapi ada pelajaran menarik yang bisa dipetik, bahwa langkah terpenting untuk melibatkan diri dalam pembahasan anggaran adalah memiliki dokumen. Dalam memperoleh dokumen anggaran, bila belum tersedia akses yang mudah, bisa ditempuh dahulu melalui jalur-jalur informal. Dokumen anggaran sebagai sumber informasi dan pengetahuan penting dalam perebutan tafsir mengenai masalah dan kebutuhan prioritas yang dianggarkan, menempati posisi krusial pula di tahapan pelaksanaan anggaran. Pelajaran tambahan yang menarik dipetik pada tahapan ini adalah kemauan masyarakat sipil, politisi dan birokrasi

dalam memonitoring maupun menelusuri belanja daerah, akan sangat bermanfaat bagi pencegahan maupun pengusutan praktik penyimpangan penggunaan anggaran. Rewang dan Gampil sebagaimana di paparkan pada bab lima sudah membuktikan tentang hal ini.

Tahapan kelima merupakan upaya tindak lanjut rangkaian menabur benih pembaharuan di area monitoring kinerja pelayanan publik. Rewang dan Gampil, dijelaskan dalam tulisan bab enam, mencoba pengetahuan dan keterampilan dalam mempraktikkan monitoring dan evaluasi secara partisipatif. Keberhasilan metode Monev partisipatif yang dikemas melalui *citizen report card* (CRC) di negara bagian Bangalore India, menginspirasi mereka pada tahapan ini. Pelajaran menarik dari area ini adalah tantangan anggota Rewang dan Gampil pada saat memerankan diri sebagai peneliti mengenai pelayanan publik. Peneliti dan dunia penelitian yang selalu disakralkan sebagai wilayah otoritatif kalangan intelektual dan kampus, terbantah sudah di tahapan ini. Rewang dan Gampil telah menghentikan rejim ilmiah dalam dunia penelitian, melalui survei partisipatif dengan memakai metode *user based survey* dan *report card survey*. Pelajaran berharga yang diperoleh dari tahapan ini adalah kesediaan masyarakat sipil duduk bersama dengan pemerintah untuk membicarakan kinerja dan kualitas pelayanan publik, kemudian dilanjutkan melakukan survei penilaian dengan metode CRC, akan memperlancar komunikasi dan informasi, antara pengguna layanan (*user*) dan penyedia layanan (*provider*). Dari mekanisme inilah perbaikan pelayanan publik bisa diretas dari berbagai pihak, pengguna, LSM, akademisi, politisi dan penyedia layanan.

Dengan melihat paparan mengenai tahapan intervensi PBET dan pelajaran berharga yang bisa dipetik, tabel 6.1 berikut ini mungkin bisa membantu mensistematisasi pemahaman mengenai kondisi dan situasi yang telah diperoleh oleh program PBET.

Tabel 6.1
Capaian dan Pelajaran Berharga Program PBET

AREA	JENIS INTERVENSI	CAPAIAN	PELAJARAN BERTARUHAN
Memperkuat Organisasi Masyarakat Sipil (OMS)	• Mengorganisir individu dan perwakilan dari organisasi • Memberikan pelatihan penguatan kapasitas • Memfasilitasi jaringan	• Organisasi bernama Rewang di Bantul dan Gampil di Kebumen • Anggota Rewang dan Gampil menjadi bertambah pengetahuan dan terampil dalam perencanaan dan penganggaran	Masyarakat sipil yang terorganisir, memiliki pengetahuan dan keterampilan akan menjelma menjadi kekuatan yang efektif dalam advokasi perencanaan dan penganggaran
Perencanaan Daerah	• Mentransfer telaah kritis sistem perencanaan kepada Rewang dan Gampil • Melibatkan diri dan mengawal hasil Musrenbang • Menelusuri konsistensi hasil Musrenbang	• Rewang dan Gampil dilibatkan secara formal dalam setiap tahap Musrenbang • Beberapa program dan kegiatan yang dikawal berhasil diakomodasi oleh SKPD terkait • Missing link teridentifikasi menurut tahapan dan jumlahnya	Ruang partisipasi dalam Musrenbang harus direbut, baik untuk bisa terlibat, menyuarakan kebutuhan prioritas dan mengontrol laju perjalanan hasil Musrenbang dari desa ke kabupaten
Pembahasan Anggaran Daerah	• Pelatihan membaca dan analisis APBD • Melakukan analisis alokasi anggaran program/kegiatan • Menyusun naskah sanding anggaran	• Anggota Rewang dan Gampil dapat membaca dan menganalisis anggaran • Teridentifikasi alokasi anggaran yang boros, tidak mencerminkan <i>pro poor</i>	Masyarakat manakala bisa membaca dan menganalisis anggaran, maka program/kegiatan yang boros memakai APBD dan tidak memihak bagi orang miskin, akan dipersoalkan dan dituntut merevisinya

EPILOG: BENIH PARTISIPASI YANG TERLANJUR BERSEMAI

Pelaksanaan Anggaran Daerah	• Pelatihan monitoring dan menelusuri belanja daerah • Praktik monitoring belanja daerah tahun anggaran berjalan • Praktik penelusuran belanja daerah tahun anggaran yang lalu	Beberapa indikasi penyimpangan dalam penggunaan anggaran ditemukan oleh Rewang dan Gampil, baik untuk APBD tahun berjalan maupun APBD tahun lalu	Pengawasan pelaksanaan APBD oleh masyarakat ternyata lebih efektif dan lugas. Berbeda dengan pengawasan yang dilakukan Bawasda maupun BPKP, terkesan formal dan tidak tegas temuannya
Monitoring Pelayanan Publik	Pelatihan survei monitoring pelayanan publik memakai metode CRC (<i>Citizen Report Card</i>)	• Masyarakat yang bergabung dalam Rewang dan Gampil bisa menjadi peneliti, setidaknya mengelola kegiatan survei memakai CRC • Suara masyarakat warga terhadap kinerja dan kualitas pelayanan pemerintah terumuskan dan tersalurkan secara cepat	Melalui metode Monev yang partisipatif, seperti CRC, masyarakat bisa bersuara jelas dan jernih tentang kinerja dan kualitas pelayanan yang diberikan pemerintah daerah

Sumber : Diolah dari Dokumen pelaksanaan PBET, 2008

Uraian yang ditayangkan pada Tabel 6.1 tersebut menyampaikan proses intervensi yang kemudian bisa menghasilkan capaian dan pelajaran berharga. Nampak sekali, bahwa upaya-upaya yang dilakukan dalam memperbaiki mekanisme dan prosedur perencanaan maupun penganggaran mensyaratkan adanya masyarakat warga yang aktif bergerak (*active citizen*), terorganisir (CSO), memiliki kapasitas pengetahuan dan keterampilan yang memadai, serta cermat dalam merumuskan strategi advokasi. Gambaran dalam Tabel 6.1 sayangnya tidak memetakan kendala dan hambatan yang terjadi. Namun demikian, secara panjang lebar dalam seriap bab tulisan pada buku ini, telah

diuraikan. Poin penting dari keberadaan identifikasi kendala dan hambatan, sesungguhnya hendak menyampaikan pelajaran, bahwa inisiatif atau prakarsa masyarakat yang aktif bergelora, tanpa disertai oleh kemauan dan komitmen dari pemerintah daerah, akan memunculkan ketegangan sepanjang interaksi tersebut berlangsung. Beda cara pandang dan pendefinisian tentang dokumen publik, sebagaimana dialami Rewang dan Gampil, menyehatkan proses keterlibatan mereka dalam proses perencanaan dan penganggaran menjadi kurang terkedala. Bahkan beberapa kali memunculkan ketegangan, antara mereka dengan birokrasi pemerintah daerah.

Secara keseluruhan tentang program PBET di Bantul dan Kebumen, kami memandang telah menemukan benih yang baik, yaitu mereka yang bergabung di dalam Rewang dan Gampil. Benih itupun telah kami tabur di lahan tata pemerintahan daerah, terutama dalam sistem perencanaan dan penganggaran daerah. Kami menganggap, “lahan” di dua kabupaten itu masih tergolong “tandus”, untuk persemaian dan pertumbuhan “benih-benih” yang telah kami temukan dan terlanjur ditahurkan. Kerangka konsep, regulasi dan pengalaman *participatory budgeting* yang tersedia, masih berat diterapkan di daerah yang masih tidak jelas komitmen politiknya untuk mereformasi diri. Terlebih sebagai instrumen untuk mewujudkan *pro poor budgeting*. Tetapi kami yakin, apa yang telah kami peroleh di dua kabupaten tersebut, menjadi tabungan pengetahuan dan pengalaman berharga. Kami telah melakukan suatu kerja konkrit dan membuahkan karya yang positif. Benih yang kami namai Rewang di Bantul dan Gampil di Kebumen, menjadi harapan nyata untuk mengembangkan pembaharuan demi pembaharuan dalam sistem perencanaan dan penganggaran daerah.

Sumber Bacaan

- Abers, R. (2000) *Inventing Local Democracy. Grassroots Politics in Brazil*, London: Lynne Rienner Publishers.
- Adler, R.P dan J. Goggin (2005), "What Do We Mean by Civic Engagement?", *Journal of Transformative Education*, Vol. 3, No. 236.
- Anonim. 2004. "Dignity Counts. A Guide to Using Budget Analysis to Advance Human Rights". Fundar, IBP, IHRIP. http://www.iie.org/IHRIP/Dignity_Counts.pdf
- Asian Development Bank dan Asian Development Bank Institute. 2005. "Improving Local Governance and Service Delivery: Citizen Report Card Learning Tool Kit". <http://www.citizenreportcard.com/crc/pdf/manual.pdf>
- Ariel C. Armony (2004), *The Dubious Link: Civic Engagement and Democratization*, Stanford, CA: Stanford University Press.
- Atkinson, A B. (1999), *The Economic Consequences of Rolling Back the Welfare State*, Cambridge: MIT.
- Bahagijo, Sugeng dan Rusdi Tagaroa (eds). 2005. "Orde Partisipasi. Bunga Rampai Partisipasi dan Politik Anggaran". Jakarta: Perkumpulan PraKarsa.
- Bahagijo, Sugeng. 2005. "Inovasi Pemerintah, Partisipasi Warga dan Politik Partai: Relevansi Participatory Budget (PB) Kota Porto

- Alegre, Brazil, bagi Kota-kota di Indonesia". Dalam Bahagijo, Sugeng dan Rusdi Tagaroa (eds). 2005. "Orde Partisipasi. Bunga Rampai Partisipasi dan Politik Anggaran". Jakarta: Perkumpulan PraKarsa.
- Bandung Institute of Governance Studies (BIGS). 2006. "Pendidikan Politik Anggaran Bagi Warga". Bandung: BIGS.
- Besley, T and R. Kanbur (1993), "The Principle of Targeting", dalam Michael Lipton and Jacques van der Gaag (eds.), *Including the Poor*, Washington DC: The World Bank.
- Bird, R. dan Vaillancourt, F. eds. (2000), *Desentralisasi Fiskal di Negara-negara Berkembang*, Jakarta: Gramedia.
- Boex, Jameson. at. al. (2006), *Fighting Poverty Trough Fiscal Decentralization*, Washington D.C: USAID.
- Bohman, J. (1996). *Public Deliberation: Pluralism, Complexity and Democracy*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Burki, Shahid. et. al. (1999), *Beyond the Center: Decentralizing the State*, Washington, D. C.: World Bank.
- Clasen, Jochen. (2005) *Reforming European Welfare States*, New York: Oxford University Press.
- Cohen, J., Arato, A. (1992), *Civil Society and Political Theory*, Boston: MIT Press.
- Cornwall, Andrea. 2004. "Introduction: New Democratic Space? The Politics and Dynamics of Institutionalized Participation". Dalam IDS Bulletin. Vol. 35, Number 2, April 2004.
- Christensen, Terry dan Tom Hogen-Esch. 2006. "Local Politics. A Practical Guide to Governing at the Grassroots". New York: M.E. Sharpe.
- Dale, J. dan Peggy Foster (1986) *Feminists and the Welfare State*, London: Routledge and Kegan Paul.
- Diamond, L. (2003), *Developing Democracy: Toward Consolidation*, Yogyakarta: IRE Press.
- Dollery, B. dan D. Dallinger (2006), "Community Engagement in Local

- Government Reform in Queensland”, Working Papers No. 05, Center for Local Government, School of Economics, University of England.
- Eko, Sutoro. 2005. “Memperdalam Demokrasi Desa”. Dalam Bahagijo, Sugeng dan Rusdi Tagaroa (eds). 2005. “Orde Partisipasi. Bunga Rampai Partisipasi dan Politik Anggaran”. Jakarta: Perkumpulan PraKarsa.
- , 2007. “Konfrontasi, Reklam dan Engagement: Kontestasi Masyarakat Sipil Memperdalam Demokrasi Lokal”. Makalah disampaikan dalam lokakarya “Refleksi Program Pemerintahan Lokal Demokratis”, diselenggarakan oleh YAPPIKA dan USC Canada, Denpasar, 14-15 November 2007.
- Esping Andersen, G., 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton: NJ, Princeton University press.
- Esping-Andersen, Gosta, John Myles, Anton Hemerijck and Duncan Gallie. 2002. *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, Gosta. 1996. *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*. New York: Sage.
- Fozzard, A. (2001),, “The Basic Budgeting Problem: Approaches to Resource Allocation in the Public Sector and their Implications for Pro-Poor Budgeting”, *ODI Working Paper 147*.
- Farhan, Yuna. 2007. “Kerangka Kebijakan Partisipasi Masyarakat dalam Penganggaran”. Makalah draft buku sumber. Jakarta: Perkumpulan PraKarsa.
- Forum Pengembangan Pembaharuan Desa (FPPD). 2007. “Naskah Akademik RUU Desa”.<http://www.forumdesa.org/modules/mydownloads>
- Gabungan Masyarakat Sipil (Gampil). 2007. “Membangun Sistem Perencanaan dan Penganggaran Partisipatif di Kabupaten Kebumen.” http://Gampil.blogspot.com/2007_04_01_archive.html

- Genschel, Philipp. (2004), "Globalization and the Welfare State: A Retrospective", *Journal of European Public Policy*, 11, 4 August.
- Gertrude Schaffner Goldberg and Marguerite G. Rosenthal (eds.) (2002), *Diminishing Welfare: A Cross-National Study of Social Provision*, London: Auburn House.
- Goodman, R., White, G., & Kwon, H. J. (1998). *The East Asian Welfare Model: Welfare Orientalism and the State*. London: Routledge.
- Gordon, Linda (1990), *Women, The State and Welfare*, Madison: University of Wisconsin Press.
- Goetz, Anne Marie dan John Gaventa. 2001. "Bringing Citizen Voice and Client Focus into Service Delivery". IDS Working Paper 138. <http://www.ntd.co.uk/idsbookshop/details.asp?id=628>
- Haryadi, Dedi. 2005. "Pengalaman Porto Alegre dan Isu-isu Strategis dalam Pengembangan Perencanaan dan Penganggaran Partisipatif di Indonesia". Dalam Bahagijo, Sugeng dan Rusdi Tagaroa (eds). 2005. "Orde Partisipasi. Bunga Rampai Partisipasi dan Politik Anggaran". Jakarta: Perkumpulan PraKarsa.
- Habermas, J. (1989), *Structural Transformation of the Public Sphere*. Cambridge, Mass: MIT Press.
- Habermas, J. (1996). *Facts and Norms*. Cambridge, Mass., MIT University Press.
- Hambleton, R. (2004), "Beyond New Public Management, City Leadership: Democratic Renewal and the Politics of Place", Paper to the City Futures International Conference, Chicago, Illinois, USA, 8-10 July.
- Head, B. (2007), "Community Engagement: Participation on Whose Terms?", *Australian Journal of Political Science*, Vol. 42, No. 3.
- Hetifah Sj. Sumarto. 2008. "Membangun Partisipasi Warga dalam Tata Pemerintahan Daerah di Indonesia: Praktik, Kebijakan dan Agenda. Jakarta: LGSP.
- Held, D. (1987), *Models of Democracy*, Cambridge: Polity Press.
- Holter, H. ed. (1984), *Patriarchy in a Welfare Society*, Oslo:

- Universitetsforlaget.
- Hort, S., & Kuhnle, S. (2000) The coming of East and South-East Asian welfare states. *Journal of European Social Policy*, 10, 162-184.
- Isabella Bakker (2002), "Fiscal Policy, Accountability and Voice: The Example of Gender Responsive Budget Initiatives", Background paper for HDR-UNDP, 2002.
- Jatmiko, Sidik. 2006. "Kiai dan Politik Lokal: Studi Kasus Reposisi Politik Kiai Nu Kebumen, Jawa Tengah Memanfaatkan Peluang Keterbukaan Partisipasi di Era Reformasi". *Disertasi Program Doktor Sosiologi Sekolah Pascasarjana Universitas Gadjah Mada*. Tidak dipublikasikan.
- Jean-Paul Faguet (2004), "Does decentralization increase government responsiveness to local needs?", *Journal of Public Economics*, No. 88.
- Johnson, Craig dan Daniel Start (2001), *Rights, Claims and Capture: Understanding the Politics of Pro-poor Policy*, London: Overseas Development Institute.
- Keefer, Philip and Stuti Khemani (2003), "Democracy, Public Expenditures, and the Poor", World Bank Policy Research Working Paper 3164.
- Khan, M. Adil. 2005. "Engaged Governance and Citizen Participation in Pro-Poor Budgeting". Dalam *Department of Economic and Social Affairs*. 2005. "Citizen Participation and Pro-poor Budgeting". New York: United Nation.
- Khan, A. dan W. Bartley Hildreth (2002), *Budget Theory in the Public Sector*, London: Quorum Books
- Kwon, H. J. (1999). *The Welfare State in Korea: The Politics of Legitimation*. London: Macmillan.
- _____ (2005). *Transforming the Developmental Welfare State in East Asia*. London: UNRISD/Palgrave.
- Leach, Robert dan Janie Percy-Smith (2001), *Local Governance in Britain*, New York, London: Palgrave.

- Lerner, Josh. (2004), *Building a Democratic City: How Participatory Budgeting Can Work in Toronto*, Toronto: University of Toronto.
- Lewis, J. ed. (1983), *Women's Welfare, Women's Rights*, London: Croom Helm
- Litvack, J., Junaid Ahmad, and Richard Bird (1998), *Rethinking Decentralization in Developing Countries*, Washington, D.C.: World Bank
- Manor, J. (1999) *The Political Economy of Democratic Decentralisation*. Directions in Development Series. Washington DC: World Bank.
- Mick Foster (2002), "How, When and Why Does Poverty Get Budget Priority?", *ODI Working Paper*, No. 168.
- Mitchell, Deborah. et. al, (1994), Targeting Welfare, *The Economic Record*, Vol. 70. No. 210, September.
- Melkote, Srinivas R. dan H. Leslie Steeves. 2001. "Communication for Development in the Third World. Theory and Practice for Empowerment". London: Sage.
- Munjin, Ahmad. 2008. "Permendagri 59/2007 Pangkas Peran DPRD". <http://www.inilah.com/berita.php?id=13151>
- Moore, M. and Putzel, J. (2000) "Thinking Strategically About Politics and Poverty", *IDS Working Paper 101*.
- Nordholt, Henk Schulte dan Gerry Van Klinken (eds). 2007. "Politik Lokal di Indonesia". Jakarta: Yayasan Obor Indonesia dan KITLV-Jakarta.
- Osborne, David dan Ted Gaebler. 1993. "Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. New York: Plume Book.
- Paffenholz, Thania dan Christoph Spurk. 2006. "Civil Society, Civic Engagement, and Peace Building". Dalam "Social Development Papers". Washinton DC: World Bank.
- P. Bardhan and D. Mookherjee, 'Relative Capture of Government at

- Local and National Levels', *American Economic Review*, vol. 90(2), 2000c.
- Pateman, C. (2000), "The Patriarchal Welfare State", dalam C. Pierson dan FG Castles (eds.), *The Welfare State Reader*, Cambridge: Polity Press.
- Peter Taylor-Gooby, Hartley Dean, Moira Munro and Gillian Parker, "Risk and the welfare State", *British Journal of Sociology* Vol. 50 No. 2 (June 1999)
- Philipp Genschel, "Globalization and the Welfare State: a Retrospective", *Journal of European Public Policy* 11:4 August 2004: 613–636
- Pierson, C. dan FG Castles (eds.) (2000), *The Welfare State Reader*, Cambridge: Polity Press.
- Pierson, P. ed. (2001), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.
- Putnam, R. 1993, *Making Democracy Work*, Princeton: Princeton University Press.
- Remy Prud'homme, "The Dangers of Decentralization," *World Bank Research Observer* 10, no. 2 (1995).
- Robinson, Mark (2006), "Budget Analysis and Policy Advocacy: The Role of Nongovernmental Public Action", *IDS Working Papers* 279.
- Rodden, Jonathan. et. al. eds. (2003), Gunnar S. Eskeland, dan Jennie Litvack, *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, Cambridge: Massachusetts Institute of Technology.
- Rowe, Gene dan Lynn J. Frewer. 2005. "A Typology Public Engagement Mechanisms". Diunduh dari <http://www.sagepublications.com>
- Salihu, Amina. et. al. (2005), *A Handbook on Budgeting: A Guide to the Due Process Approach*, Lagos: Centre for Democracy & Development.
- Santos, B. (1998) "Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy", *Politics and Society*, Vol. 26, No. 4.

Sujito, Arie. 2007. "UUPM dan Krisis Kapitalisme Global". Diskusi Konsolidasi Demokrasi, diselenggarakan oleh Kelompok Kerja Jaringan Demokrasi (KKJD), Magelang 6 Juni 2007.

----- . 2008. "Peta Aktor dan Kontestasi Kepentingan dalam Arena Politik Perencanaan dan Penganggaran di Kota Makassar". Background Paper dalam program "Lord of the Arena: Analyzing the Power Play among Local Actors that Shapes the Pro Poor Reform in Eastern Indonesia's Two District after Decentralization" yang diselenggarakan oleh Perkumpulan Prakarsa-Oxfam GB, 2008.

Suhirman dan Endah Apriani. 2003. "Bila Warga Menilai", Bandung: BIGS.

Suhirman dan Dedi Haryadi. 2001. "Distorsi Proses Anggaran dan Penguatan Masyarakat Sipil". Makalah disampaikan dalam Seminar Internasional II dengan tema. "Dinamika Politik di Indonesia: Politik Pemberdayaan", 13-16 Agustus 2001, di Pekanbaru. Diselenggarakan oleh Yayasan Percik, Yayasan Riau Mandiri, dan Ford Foundation. <http://www.bigs.or.id/publikasi/Distorsi%20anggaran.pdf>

Schneider, J.A (2007), "Connections and Disconnections Between Civic Engagement and Social Capital in Community-Based Nonprofits", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. XX, No. X.

Segura-Ubiergo, Alex (2007), *The Political Economy of the Welfare State in Latin America: Globalization, Democracy, and Development*, Cambridge: Cambridge University Press.

Shah, Anwar. ed. (2007), *Budgeting and Budgetary Institutions*, Washington D.C: World Bank.

Shim, Jae dan Joel G. Siegel (2005), *Budgeting Basics and Beyond*, New Jersey: John Wiley & Sons, Inc.

Sintomer, Y. et. al. (2008), "Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges", *International Journal of Urban and Regional*

- Research*, Vol. 32, No.1.
- Streeck, Wolfgang dan Christine Trampusch (2005), "Economic Reform and the Political Economy of the German Welfare State", *German Politics*, Vol.14, No.2, June.
- Tornquist, Olle dkk. 2005. "Politisasi Demokrasi". Jakarta: Demos.
- Toer, Pramoedya Ananta. 2000. "Mangir". Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia.
- Thamrin, Juni. 2005. "Menciptakan Ruang Baru bagi Demokrasi Partisipatif: Dinamika dan Tantangannya". Dalam Bahagijo, Sugeng dan Rusdi Tagaroa (eds). 2005. "Orde Partisipasi. Bunga Rampai Partisipasi dan Politik Anggaran". Jakarta: Perkumpulan PraKarsa.
- Triwibowo, Darmawan (editor). 2006. "Gerakan Sosial Wahana Civil Society bagi Demokratisasi". Jakarta: LP3ES.
- United Nations Capital Development Fund, (2006), *Achieving Results Performance Budgeting in the Least Developed Countries*, New York: UNCDF.
- Wildavsky, A. (1985), *The Politics of the Budgetary Process*, 4th ed., Little, Brown, Boston, 1985.
- Wilson, E. (1977) *Women and the Welfare State*, London: Tavistock.
- Woo-Cumings, M. (1999) *The Developmental State*. Ithaca: Cornell University Press.
- World Bank (2006), *Era Baru dalam Pengentasan Kemiskinan di Indonesia*, Jakarta: World Bank.
- Yuwono, Sony dkk. 2008. "Memahami APBD dan Permasalahannya". Malang: Bayumedia Publishing.

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang No 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional,
- Undang-Undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 13 Tahun 2006

- tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah
Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 59 Tahun 2007
tentang Perubahan atas Permendagri Nomor 13 Tahun 2006
tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah
Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 66 Tahun 2007
tentang Perencanaan Pembangunan Desa
Peraturan Pemerintah (PP) No. 8 Tahun 2008 tentang Perencanaan
Daerah
Surat Edaran Bersama (SEB) No. 0008/M.PPN/01/2007 dan 050/264A/
SJ tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Musrenbang Desa.
Undang–Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan
Pembangunan Nasional.
Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan
Perundang-undangan
Undang–Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan
Pembangunan Nasional.
Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No 26 Tahun 2006
tentang Pedoman Penyusunan APBD 2007
Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No 30 Tahun 2007
tentang Pedoman Penyusunan APBD 2008
Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 59 Tahun 2007
tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri
Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan
Daerah
Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 13 Tahun 2006
tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah

Dokumen Kegiatan

Data dasar Gampil, 2008

Publikasi Rewang, 2006

Skema Program PBET IRE, 2006

Wawancara

Wawancara dengan Mu'inatul Khoiriyah, 16 April 2008

Wawancara dengan Slamet Marsum, 13 Mei 2008.

Dokumen Kegiatan

Evaluasi Musrenbang Desa oleh Rewang, 2007

Focus Group Discussion (FGD) penulisan buku PBET, 2008

Hasil Analisis APBD oleh Rewang 2007

Catatan Harian 1 Agustus 2007 Tim Tracking Gampil

Hasil temuan Tim Tracking Gampil

Laporan Rewang tentang Penelusuran Anggaran Daerah 2006

Laporan Diskusi Media bulan Maret 2008

Notulensi *Focus Group Discussion* (FGD) Pengalaman Berharga Survei Partisipatif, Kebumen, 25 April 2008.

Prosiding *Focus Group Discussion* (FGD) Pelayanan Publik 3 Desa, Rewang, Agustus 2007.

Prosiding *Focus Group Discussion* (FGD) *Multistakeholder* Rewang, 26 Januari 2008.

Kliping

Suara Merdeka. Edisi Senin 29 Januari 2007. "Sidang APBD Molor, Bupati Sentil DPRD". <http://suaramerdeka.com/harian/0701/29/ked16.hatm>

Jawa Pos Institute of Pro-Otonomi (JPIP). 2007. "Jauh dari Harapan". Wawancara dalam SKH Jawa Pos Edisi Senin 12 November 2007.

Hidayat, Nur. 2007. "Mencermati Permendagri 59/2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah". Dalam SKH Jawa Pos Edisi Senin 12 November 2007.

Daftar Istilah

Agenda Pembangunan

Penerjemahan visi ke dalam tujuan-tujuan besar (*strategic goals*) yang dapat menjadi pedoman dan memberikan fokus pada penilaian dan perumusan strategi, kebijakan, dan program.

Alokasi Dana Desa (ADD)

Dana yang dialokasikan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota untuk desa, yang bersumber dari bagian dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten/kota.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Celah Fiskal

Selisih antara kebutuhan fiskal daerah dan kapasitas fiskal daerah

Delegasi

Perwakilan yang disepakati peserta Musrenbang untuk menghadiri Musrenbang pada tingkat yang lebih tinggi.

Evaluasi

Proses yang dilaksanakan secara *Focus Group Discussion* untuk menyimpulkan hasil penilaian dan merumuskan rekomendasi bagi perbaikan pelaksanaan Musrenbang.

Fasilitator

Tenaga terlatih atau berpengalaman dalam memfasilitasi dan memandu diskusi kelompok ataupun konsultasi publik. Seorang fasilitator harus memenuhi kualifikasi kompetensi teknis/substansi dan memiliki keterampilan dalam penerapan berbagai teknik dan instrumen untuk menunjang efektivitas dan partisipatifnya kegiatan.

MENABUR BENIH DI LAHAN TANDUS

Forum SKPD

Wadah bersama antarpelaku pembangunan untuk membahas prioritas kegiatan pembangunan hasil Musrenbang Kecamatan dengan SKPD atau gabungan SKPD sebagai upaya mengisi Rencana Kerja SKPD yang tata cara penyelenggaraannya difasilitasi oleh SKPD terkait.

Hasil (*outcome*)

Segala sesuatu yang mencerminkan berfungsinya keluaran dari kegiatan-kegiatan dalam satu program.

Indikator Kinerja

Alat ukur spesifik secara kuantitatif dan/atau kualitatif untuk masukan, proses, keluaran, hasil, manfaat, dan/atau dampak yang menggambarkan tingkat capaian kinerja suatu program atau kegiatan.

Kebijakan Pembangunan

Arah/tindakan yang diambil oleh Pemerintah Pusat/Daerah untuk mencapai tujuan.

Kebijakan Umum APBD (KUA)

Dokumen yang memuat kebijakan bidang pendapatan, belanja, dan pembiayaan serta asumsi yang mendasarinya untuk periode satu (1) tahun.

Kegiatan

Bagian dari program yang dilaksanakan oleh satu atau lebih unit kerja pada SKPD sebagai bagian dari pencapaian sasaran terukur pada suatu program dan terdiri sekumpulan tindakan pengerahan sumber daya baik yang berupa personil (sumber daya manusia), barang modal termasuk peralatan dan teknologi, dana, atau kombinasi dari beberapa atau kesemua jenis sumber daya tersebut sebagai masukan (input) untuk menghasilkan keluaran (output) dalam bentuk barang/jasa.

Keluaran (*output*)

Barang atau jasa yang dihasilkan oleh kegiatan yang dilaksanakan untuk mendukung pencapaian sasaran dan tujuan program dan kebijakan.

Kerangka Anggaran

Rencana kegiatan pengadaan barang maupun jasa yang perlu dibiayai oleh APBD untuk mencapai tujuan pembangunan kabupaten/kota.

Kerangka Ekonomi Jangka Menengah Daerah

Kerangka prakiraan terhadap besaran pendapatan, pengeluaran dan pembiayaan.

Kerangka Fiskal Daerah

Kerangka prakiraan terhadap pendapatan, hibah, pinjaman dan belanja daerah.

Kerangka Pendanaan (*Resource Envelope*)

Gambaran kemampuan pendanaan daerah untuk membiayai belanja pemerintah.

Kerangka Regulasi

Rencana kegiatan melalui pengaturan yang mendorong partisipasi masyarakat maupun lembaga terkait lainnya untuk mencapai tujuan pembangunan kabupaten/kota.

Kinerja

Keluaran/hasil dari kegiatan/program yang akan atau telah dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kuantitas dan kualitas yang terukur.

Konsultasi Publik

Kegiatan partisipatif yang bertujuan menghadirkan stakeholders dalam rangka mendiskusikan dan memahami isu dan permasalahan strategis pembangunan daerah; merumuskan kesepakatan tentang prioritas pembangunan dan mencapai konsensus tentang pemecahan masalah-masalah strategis daerah. Konsultasi publik dilakukan pada berbagai skala, tahapan dan tingkatan pengambilan keputusan perencanaan daerah. Konsultasi publik dapat berupa musrenbang di wilayah kabupaten/kota, konsultasi forum stakeholders atau *focus group discussion* di wilayah SKPD maupun lintas SKPD.

Misi

Rumusan umum mengenai upaya-upaya yang akan dilaksanakan untuk mewujudkan visi.

Medium Term Expenditure Framework (MTEF)

Disebut juga dengan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah adalah pendekatan penganggaran berdasarkan kebijakan, dengan pengambilan keputusan terhadap kebijakan tersebut dilakukan dalam perspektif lebih dari satu tahun anggaran, dengan mempertimbangkan implikasi biaya akibat keputusan yang bersangkutan pada tahun berikutnya yang dituangkan dalam

MENABUR BENIH DI LAHAN TANDUS

prakiraan maju.

Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang)

Forum antarpelaku dalam rangka menyusun rencana pembangunan nasional dan rencana pembangunan daerah.

Musrenbang Desa/Kelurahan

Forum musyawarah tahunan stakeholders desa/kelurahan (pihak yang berkepentingan untuk mengatasi permasalahan desa/kelurahannya dan pihak yang akan terkena dampak hasil musyawarah) untuk menyepakati rencana kegiatan tahun anggaran berikutnya.

Musrenbang Kabupaten/Kota

Musyawarah stakeholder Kabupaten/kota untuk mematangkan rancangan RKPD Kabupaten/Kota berdasarkan Renja-SKPD hasil Forum SKPD dengan cara meninjau keserasian antara rancangan Renja-SKPD yang hasilnya digunakan untuk pemutakhiran Rancangan RKPD.

Musrenbang Kecamatan

Forum musyawarah stakeholders kecamatan untuk mendapatkan masukan prioritas kegiatan dari desa/kelurahan serta menyepakati kegiatan lintas desa/kelurahan di kecamatan tersebut sebagai dasar penyusunan Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah kabupaten/kota pada tahun berikutnya.

Pagu Indikatif

Ancar-ancur pagu anggaran yang diberikan kepada SKPD untuk setiap program sebagai acuan dalam penyusunan rencana kerja SKPD.

Pagu Sementara

Pagu anggaran yang didasarkan atas kebijakan umum dan prioritas anggaran hasil pembahasan Pemerintah Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai acuan dalam penyusunan RKA-SKPD.

Penilaian atau assessment

Proses untuk menilai sejauh mana Musrenbang telah dilaksanakan sesuai ketentuan yang berlaku dan memenuhi prinsip-prinsip konsultasi publik.

Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS)

Rancangan program prioritas dan patokan batas maksimal anggaran yang diberikan kepada SKPD untuk setiap program sebagai acuan dalam penyusunan

RKA-SKPD sebelum disepakati dengan DPRD.

Prioritas dan Plafon Anggaran (PPA)

Program prioritas dan patokan batas maksimal anggaran yang diberikan kepada SKPD untuk setiap program sebagai acuan dalam penyusunan RKA-SKPD setelah disepakati dengan DPRD.

Program Legislasi Daerah (PROLEGDA)

Instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah yang disusun secara berencana, terpadu, dan sistematis.

Program Pembangunan

Instrumen kebijakan yang berisi satu atau lebih kegiatan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah/lembaga untuk mencapai sasaran dan tujuan serta memperoleh alokasi anggaran, atau kegiatan masyarakat yang dikoordinasikan oleh instansi pemerintah.

Proyeksi Fiskal Daerah

Proyeksi terhadap pendapatan, hibah, pinjaman dan belanja daerah

Rencana Kerja dan Anggaran SKPD (RKA SKPD)

Dokumen perencanaan dan penganggaran yang berisi program dan kegiatan SKPD yang merupakan penjabaran dari RKPD dan Renstra SKPD yang bersangkutan dalam satu tahun anggaran, serta anggaran yang diperlukan untuk melaksanakannya.

Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD)

Dokumen perencanaan Pemerintah Daerah untuk periode satu (1) tahun yang merupakan penjabaran dari RPJM Daerah dan mengacu pada RKP Nasional, memuat rancangan kerangka ekonomi Daerah, prioritas pembangunan Daerah, rencana kerja, dan pendanaannya, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat.

Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (RENJA SKPD)

Dokumen perencanaan SKPD untuk periode satu (1) tahun, yang memuat kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah daerah maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat.

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD)

MENABUR BENIH DI LAHAN TANDUS

Dokumen perencanaan Pemerintah Daerah untuk periode lima (5) tahun yang memuat penjabaran dari visi, misi, dan program Kepala Daerah yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Daerah dan memperhatikan RPJM Nasional, memuat arah kebijakan keuangan daerah, strategi pembangunan Daerah, kebijakan umum, dan program Satuan Kerja Perangkat Daerah, lintas Satuan Kerja Perangkat Daerah, dan program kewilayahan disertai dengan rencana-rencana kerja dalam kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif

Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM)

Dokumen perencanaan untuk periode lima (5) tahun

Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD)

Dokumen perencanaan Pemerintah Daerah untuk periode dua puluh (20) tahun yang memuat visi, misi, dan arah pembangunan Daerah yang mengacu pada RPJP Nasional

Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP)

Dokumen perencanaan untuk periode dua puluh (20) tahun

Rencana Pembangunan Tahunan Nasional

Disebut juga Rencana Kerja Pemerintah (RKP) adalah dokumen perencanaan Nasional untuk periode satu (1) tahun

Rencana Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah (RENSTRA SKPD)

Dokumen perencanaan SKPD untuk periode lima (5) tahun, yang memuat visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan yang disusun sesuai dengan tugas dan fungsi Satuan Kerja Perangkat Daerah serta berpedoman kepada RPJM Daerah dan bersifat indikatif

Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW)

Dokumen yang memuat hasil perencanaan tata ruang wilayah.

Rencana Tata Ruang (RTR)

Dokumen yang memuat hasil perencanaan tata ruang.

Sasaran (target)

Hasil yang diharapkan dari suatu program atau keluaran yang diharapkan dari suatu kegiatan.

Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD)

Perangkat daerah pada pemerintah daerah selaku pengguna anggaran.

***Stakeholder* atau pemangku kepentingan**

Pihak-pihak yang langsung atau tidak langsung mendapatkan manfaat atau dampak dari pelaksanaan pembangunan. Stakeholder dapat berupa kelompok, organisasi, dan individu yang memiliki kepentingan/pengaruh dalam proses pengambilan keputusan/ pelaksanaan pembangunan

Strategi Pembangunan

Langkah-langkah berisikan program-program indikatif untuk mewujudkan visi dan misi.

Target Fiskal Daerah

Sasaran pendapatan dari sumber-sumber keuangan daerah

Tim Penilai

Tim yang dibentuk Direktorat Jenderal Bina Pembangunan Daerah dengan tugas melaksanakan penilaian dan evaluasi pelaksanaan Musrenbang Tahunan Daerah.

Tim Penyelenggara Musrenbang

Tim yang dibentuk untuk melakukan persiapan, memfasilitasi pelaksanaan, dan menindaklanjuti hasil Musrenbang.

Urusan Pemerintahan

Fungsi-fungsi pemerintahan yang menjadi hak dan kewajiban setiap tingkatan dan/atau susunan pemerintahan untuk mengatur dan mengurus fungsifungsi tersebut yang menjadi kewenangannya dalam rangka melindungi, melayani, memberdayakan, dan mensejahterakan masyarakat.

Visi

Rumusan umum mengenai keadaan yang diinginkan pada akhir periode perencanaan.

Wilayah

Ruang yang merupakan kesatuan geografis beserta segenap unsur terkait padanya yang batas dan sistemnya ditentukan berdasarkan aspek administratif dan atau aspek fungsional.

Tentang Penulis

Abdur Rozaki

Manajer Divisi Publikasi dan Informasi IRE Yogyakarta ini, asli Madura, menyelesaikan pendidikan Pascasarjana Sosiologi di Universitas Gadjah Mada Yogyakarta. Saat ini, selain aktif di IRE, juga menjadi dosen di Universitas Islam Negeri (UIN) Sunan Kalijaga Yogyakarta.

Anang Sabtoni

Peneliti IRE Yogyakarta ini, membanggakan kebesaran Bhrewirabumi, menaruh perhatian pada isu-isu lingkungan dan pertanian. Sarjana kehutanan UGM ini akrab dipanggil “simbah”, terutama pada saat menjadi “komandan” program PBET di Kebumen.

Arie Sujito

Saat ini menjabat Direktur IRE Yogyakarta. Sosiolog pada Universitas Gadjah Mada ini, cukup produktif dalam memberikan analisis sosial dan sedang menempuh program doktor Sosiologi di Universitas Gadjah Mada Yogyakarta.

Ashari Cahyo Edi

Orang muda yang baru saja berkeluarga ini, sehari-hari bekerja sebagai “jurnalis” di Divisi Publikasi dan Informasi IRE. Penanggungjawab publikasi pada program PBET ini, menyelesaikan pendidikan Ilmu Pemerintahan di Fisipol UGM, menekuni kajian kebijakan publik dan manajemen sektor publik.

Borni Kurniawan

Aktivis asli Kebumen ini dikenal murah senyum, terlebih pada saat menjalani kerja-kerja dia sebagai *Field Officer* program PBET di Kebumen. Orang muda NU ini cukup unik dalam menempuh pendidikan, setelah memperoleh sarjana teknik dari UNDAR Jombang, lalu dia membenamkan diri di Sekolah Tinggi Filsafat dan Teologi Widya Sasana Malang.

Dina Mariana

Perempuan asal Kalimantan Timur ini, seorang sarjana hukum dari Universitas Gadjah Mada Yogyakarta. Sehari-hari bekerja di IRE sebagai peneliti, baru saja menjadi pengantin baru, setelah menuntaskan tugasnya sebagai “komandan lapangan” pada program PBET di Kabupaten Bantul.

Hasan Misbah

Lelaki yang lekat dengan sosok “kyai” ini asli dari Demak kota wali. Pada saat tugasnya sebagai *Field Officer* program PBET di Bantul, berakhir, dia menerima anugerah seorang putera yang telah lama dinantikan.

Krisdyatmiko

Pria kalem ini sekarang menjabat Deputy Direktur IRE Yogyakarta. Sehari-hari waktunya dibagi juga untuk mengajar di Jurusan Ilmu Sosiatri FISIPOL UGM. Suami dari seorang atlet tenis ini, juga sedang menempuh program doktor bidang Penyuluhan dan Komunikasi

Pembangunan di Sekolah Pascasarjana Universitas Gadjah Mada Yogyakarta.

M. Zainal Anwar

Lelaki yang baru saja menggondol master di bidang politik Islam ini, berasal dari kota rokok Kudus. Sehari-hari menjadi “jurnalis” di Divisi Publikasi dan Informasi IRE Yogyakarta. Seorang suami yang baru saja melepas istrinya menempuh studi ke Australia ini, berperan penting dalam mengelola manajemen program PBET

Sunaji Zamroni

Pria asal Bantul ini sehari - hari bekerja di IRE Yogyakarta sebagai peneliti dan Manajer Divisi Riset dan Advokasi. Dengan caranya yang khusus, dia bagi waktu menjadi “lurahnya” PBET di IRE dengan menyelesaikan pendidikan pada program Magister Studi Kebijakan di Universitas Gadjah Mada Yogyakarta.

Sutoro Eko

Peneliti Senior IRE Yogyakarta ini dikenal “kaya data”, “kaya gagasan” dan selalu mendorong orang muda di IRE untuk mengembangkan diri. Mantan Direktur IRE Yogyakarta dan Ketua STPMD “APMD” ini, juga sedang mengikuti program doktor ilmu politik di Universitas Gadjah Mada Yogyakarta.

Titok Hariyanto

Orang pergerakan ini sedang serius menyiapkan penelitian tentang gerakan sosial, untuk memperoleh predikat master sosiologi di Fisipol UGM. Peneliti IRE Yogyakarta ini selain sebagai peneliti di IRE, juga mengabdikan diri sebagai Ketua Dewan Pengurus Pergerakan Indonesia (PI) Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Indeks

Active Citizen 63, 68, 72, 85, 88, 95, 226
Alokasi Dana Desa (ADD) 10, 62, 92-93, 138
APBD 24, 41, 43, 113-114, 120, 122, 148-149, 150, 152
APBN 7
Asimetri 42, 102
Better Budget 14-16
Budget Formulation 70-71
Budget Implementation 70-71
Citizen Report Card (CRC) 184-185, 187-188, 192-193, 211, 214-215
Civic Engagement 41-43, 49, 55, 60, 95-96
Civil Society Organisation (CSO) 33, 111
Community Driven Development (CDD) 11
Deliberative Participation 28, 31
Demokrasi Deliberatif 35-40
Demokrasi Inklusif 38
Demokrasi Liberal 32, 38
Demokrasi Representatif 38
Demos 35
Desentralisasi 1-3, 7, 10, 16, 42, 49

DPA SKPD 133, 136, 151, 153,
DPRD 116, 123, 128, 137, 179,
Effective Public Demand 42, 85
Elite Capture 9-10, 26
Engagement 29, 31, 33, 35-36, 39, 95, 115
Ex-ante 54-55
Executive Led Articulation 29
Expenditure Tracking 54, 149
Ex-post 54-55
Forum Bersama Rakyat Kebumen (FBRK) 58-59
Forum Komunikasi Guru Bantu (FKGB) 47
Forum Masyarakat Miskin (FORMASI) 60, 68
Forum Masyarakat Pinggiran (FMP) 65
Forum Paguyuban Petani Kebumen Selatan (FPPKS) 68, 170-171, 180
Forum Pemantau Pengadaan Barang dan Jasa (FPPBJ) 78
Forum Solidaritas Anak Bangsa (Forsa) 65
Gampil 18, 61-81
Gender Budgeting 3, 17, 20, 22, 23
Gender Budgeting 3, 17, 20, 22-23
Good Governance 35, 118
Invited Participation 28-29, 31
Invited Space 29, 88, 97
IRE 18, 29, 45, 49-50
Jalan Lingkar Selatan (JLS) 162-170, 180
Jaringan Kajian dan Advokasi Publik (JANGKEP) 48
Jembrana 23-24, 29
Kebijakan Umum APBD (KUA) 75, 107, 116, 120-124, 128, 132-133, 135-139
Kemiskinan 3-11, 19-22, 217-221
Kerangka Acuan Kerja (KAK) 159, 171
Komite Independen Pemantau Pemilu (KIPP) 47, 48
256

- Konfrontasi 31-33, 40, 46
- Laporan Akuntabilitas Kinerja Pemerintah Daerah (LAKIP) 162, 164, 186, 189, 210
- Legislative Budget Discussion 70-71
- Lembaga Kajian dan Pengembangan Sumberdaya Manusia (LKPSM) 58, 60, 65
- Lembaga Kajian dan Sumberdaya Manusia (Lakpesdam) 40, 65, 68
- Lembaga Karya Desa (LKD) 66
- Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD) 30, 156
- Lembaga Ombudsman Daerah (LOD) 78
- Lembaga Ombudsman Swasta (LOS) 78
- Lembaga Pengkajian dan Pemberdayaan Masyarakat (LP2M) 65
- Lembaga Studi dan Pengembangan Santri dan Masyarakat (LESPIM) 47
- Lembaga Studi Kebijakan Publik (LSKP) 48
- Majelis Wakil Cabang Nahdlatul Ulama (MWC NU) 65
- Millenium Development Goals (MDGs) 3, 17
- Multy Stage Random Sampling (MSRS) 203
- Musyawah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) 29-30, 51, 70-74, 81-85, 87-94, 98-112, 150, 218
- Naskah Sanding 53, 71, 140, 142, 225
- Negara Kesejahteraan 1-3, 18-21
- New Public Management 25, 117
- Organisasi Kemasyarakatan (Ormas) 61, 64
- Ortodoksi 36, 75
- Participatory Action Research (PAR) 187-188
- Participatory Budgeting (PB) 3, 17, 27, 43, 63, 67-68, 84, 95, 105
- Participatory Budgeting and Expenditure Tracking (PBET) 46, 62, 85, 87-89, 220, 223-226
- Participatory Democracy 35
- Pemberdayaan Masyarakat Desa (PMD) 93
- Pemukiman Prasarana Daerah (Kimprasda) 165

- Pengadaan Barang dan Jasa (PBJ)** 147-148, 150-152, 155, 159-160, 175
- Peraturan Daerah (Perda)** 53, 60, 75, 84, 119, 123, 133
- Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri)** 15, 119, 122-124, 126, 136
- Performance Budgeting** 14, 118, 140
- Performance Monitoring** 70-72
- Pergerakan Masyarakat Islam Indonesia (PMII)** 65
- Popular Participation** 28, 31
- Porto Alegre** 17, 84-85, 90, 96
- Prakarsa Pembaruan Tata pemerintahan Daerah (P2TPD)** 60, 135, 153-157, 173-174
- Prioritas dan Plafon Anggaran (PPA)** 121, 132
- Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS)** 120-124, 128, 132-133
- Pro Poor Budgeting (PPB)** 1, 3-4, 12, 17-19, 22-23, 116, 129, 131, 134, 138, 219-221
- Program Kemandirian Masyarakat Desa (PKMD)** 62
- Program Pengembangan Kecamatan (PPK)** 11
- Reklam** 31-33, 35, 40
- Rencana Anggaran Belanja (RAB)** 157, 173-174, 178
- Rencana Anggaran dan Belanja Daerah (RAPBD)** 53, 71, 77, 124, 139-140W
- Rencana Anggaran Satuan Kerja (RASK)** 77
- Rencana Kegiatan dan Anggaran (RKA)** 52, 120, 123-124, 128, 133-134, 137, 140
- Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD)** 82-83, 99, 102-104, 107, 124
- Rencana Kerja Satuan (RKS)** 159, 176
- Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM)** 92
- Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD)** 110
- Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJMDes)** 99-100

Report Card Survey (RCS) 184, 223

Rewang 46-57, 77-79, 88-89, 91-93, 95-98, 100, 102-103, 110-111, 125, 129-144, 151-153, 158-162, 171-181, 184-185, 195-211, 214-215, 221-227

Satuan Harga Barang dan Jasa (SHBJ) 78, 140

Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) 51-53, 55-56, 74, 91-94, 99-102, 120, 128, 132-137, 140, 151-155, 171-172

Sekolah Rakyat Melu Bae (SRMB) 65

Sekretariat Pelayanan Tani dan Nelayan (SPTN) 47-48

Selektivisme 18-22

Serikat Masyarakat Pinggiran (SMAPI) 68

Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah (SPPD) 10, 157

Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) 87-89

Strategi dan Rencana Tindak Pengurangan Kemiskinan (SRTPK) 92

Surat Edaran Bersama (SEB) 92-93, 100, 106

Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) 52-53, 56, 75, 120-121, 124-128, 141

Universalisme 18-22

User Based Survey (UBS) 184, 203, 209



PANCASILA



KETUHANAN YANG MAHA ESA

KEMANUSIAAN YANG ADIL DAN BERADAB

PERSATUAN INDONESIA

KERAKYATAN YANG DIPIMPIN OLEH HIKMAT KEBIJAK -
SANAAN DALAM PERMUSYAWARATAN / PERWAKILAN

KEADILAN SOSIAL BAGI SELURUH RAKYAT INDONESIA



